

**LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UNIÓN EUROPEA:
EL CONSEJO EUROPEO DE BARCELONA
y
EL CONSEJO EUROPEO DE SEVILLA ***

Peter Ludlow

Documento de trabajo/Working paper 2002/10

27 de noviembre de 2002

Peter Ludlow, analista de la Unión Europea, es fundador de *Eurocomment Foundation*

* La versión original de estos textos apareció en Peter Ludlow, “The Barcelona European Council, March 15 and 16, 2002” Briefing Note N° 1, EuroComment, y en Peter Ludlow, “The Seville European Council, June 21 and 22, 2002” Briefing Note N° 5, EuroComment (www.eurocomment.be)

EL CONSEJO EUROPEO DE BARCELONA **15 y 16 de marzo de 2002***

1. Una evaluación general

Las Conclusiones del Consejo de Barcelona son las más largas de las acordadas en los últimos años. Por ello resulta fácil que el árbol no permita ver el bosque. Antes de proceder, por tanto, a un análisis detallado de los muchos temas específicos que se abordaron durante la reunión de Barcelona, es importante evaluar el acontecimiento en su conjunto.

Puede que el Consejo de Barcelona no haya sido un acontecimiento especialmente emocionante. Sin embargo no fue ‘soporífero’, como sugirió posteriormente un ridículo titular del Financial Times.¹ Por el contrario, fue una reunión provechosa y realmente importante que consiguió su objetivo fundamental: restaurar la credibilidad del proceso de Lisboa.

El Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 fue trascendental. Encabezado, por no decir capitaneado, por Antonio Guterres, el primer ministro portugués, los jefes de estado y de gobierno de la Unión Europea adoptaron un amplio compromiso de transformar la Unión en la ‘economía más competitiva y dinámica basada en el conocimiento del mundo’ antes de 2010. Las Conclusiones de Lisboa, respaldadas por una inmensa cantidad de estudios y análisis que la Presidencia Portuguesa había encargado a lo largo de los últimos doce o dieciocho meses, plantearon por escrito lo que suponía este compromiso colectivo y establecieron procedimientos para permitir al Consejo Europeo que supervisase los progresos de la Unión. La pieza central de este ‘proceso de Lisboa’ debía ser un Consejo Europeo extraordinario a celebrar cada primavera.

La reunión de Lisboa resultó sin duda todo un éxito. El primer ministro portugués consiguió lo que quería, aunque para ello tuviera que sortear la maquinaria habitual del gobierno comunitario. Al hacerlo, ofendió especialmente a la Comisión que sintió, no sin motivo, que la mayor parte de los temas abordados por la agenda de Lisboa eran de su competencia. Incluso quienes simpatizaban con los objetivos y métodos de Guterres se preguntaron, no obstante, si alguna Presidencia futura sería capaz de encontrar el tiempo o los recursos necesarios para poner en marcha lo que era, desde todo punto de vista, un programa gigantesco.

Doce meses más tarde, los acontecimientos del Consejo de Estocolmo parecieron dar la razón a los escépticos. La Presidencia sueca rápidamente perdió el rumbo ante la necesidad de preparar la primera de la nueva serie de reuniones extraordinarias de primavera. La carta que remitió el primer ministro sueco a sus homólogos en enero de 2001 pidiendo sugerencias sobre temas a tratar en Estocolmo parecía, y así era, una abdicación de liderazgo. El ‘documento de síntesis’ de la Comisión, que había circulado en febrero, aportaba algunas ideas útiles pero no recibió

* La versión original de este texto apareció en Peter Ludlow, “The Barcelona European Council, March 15 and 16, 2002” Briefing Note N° 1, EuroComment (www.eurocomment.be)

¹ The Financial Times, 18 de marzo de 2002.

el status que merecía por parte de una Presidencia que parecía querer emular a la portuguesa pero no sabía cómo. Para colmo, el primer ministro sueco decidió invitar al primer ministro ruso a la reunión de Estocolmo y, como consecuencia, los jefes de estado y de gobierno pasaron cinco horas en la reunión del viernes con su invitado especial, una hora más con el Presidente de Macedonia y apenas dos horas debatiendo sobre el punto principal del orden del día.

El Consejo de Estocolmo de marzo de 2001 no sólo desacreditó al primer ministro sueco sino que puso en cuestión la totalidad del proceso de Lisboa. A la vista de este fallo de gestión, muchos, tanto dentro como fuera del Consejo Europeo, optaron por pensar que la sola idea de una reunión especial de primavera resultaba un intento demasiado ambicioso.

La importancia fundamental del Consejo de Barcelona es que ha puesto fin, o sin duda debería haber puesto fin, a las especulaciones que circulaban en este sentido. Es cierto que hubo quienes siguieron desgranando críticas incluso una vez finalizada la reunión. Las Conclusiones fueron excesivamente largas. Repitieron compromisos que ya se habían expresado en otras reuniones del Consejo. Y lo que es aún más importante, no garantizaron por sí mismas que la Unión y sus estados miembros alcanzasen realmente los objetivos que se habían fijado. Todos estos son importantes obstáculos. Como confirma el párrafo 49 de las propias Conclusiones, el proceso aún es susceptible de mejora. También existe sin duda un problema de comunicación como puso de relieve el primer ministro danés, que presidirá la Unión Europea en el segundo semestre de este año. Sin embargo, en vista de lo que se consiguió en Barcelona, resulta mucho más difícil sostener dudas sistemáticas sobre la utilidad o las posibilidades de éxito del programa como tal.

El éxito del Consejo de Barcelona puede explicarse de varias formas. Por ejemplo, la referencia al impacto positivo de la introducción del euro en el párrafo 3 alude a un factor significativo. Sin embargo, las influencias personales o institucionales también resultaron importantes incluyendo, más concretamente, las aportaciones de cuatro conjuntos de interlocutores:

- *La Comisión.* Hace dos años en Lisboa, Romano Prodi apenas pudo ocultar sus sospechas de lo que él consideraba como un nuevo ejemplo de creciente 'intergubernamentalismo'. En Barcelona, por contraste, pareció totalmente relajado. Durante los seis meses anteriores, la Comisión se había auto-establecido como un interlocutor clave en el proceso, de una forma que no había conseguido hacer ni en 2000 ni en 2001. El 'documento de síntesis' apareció en enero y no en febrero. Resultaba acertado y exhaustivo. Como consecuencia de ello, se convirtió, como las Conclusiones de Estocolmo señalaban que debía ser, en 'la base principal para el trabajo preparatorio del Consejo'.

La Comisión funcionó bien como equipo. Algunos Comisarios a título individual brillaron con luz propia. Resulta algo arbitrario destacar a alguno de ellos a título individual. Sin embargo, hubo dos que lo hicieron de una forma especial. Tanto Loyola de Palacio como Pedro Solbes son los responsables de políticas que están en el corazón de la agenda de Lisboa. Por lo, tanto, de todos modos se habrían implicado profundamente. El hecho de que ambos sean españoles parece haberles dado un acceso más fácil a la Presidencia y potenció su impacto general.

Otro punto relativo a la Comisión es digno de mención. Con las elecciones federales en el horizonte, el Canciller alemán ha formulado recientemente varios ataques bastante duros contra la Comisión. Prodi y Schroeder aprovecharon, por tanto, la oportunidad brindada por la reunión de Barcelona para celebrar un debate bilateral. Como consecuencia de ello, se acordó que el Presidente de la Comisión y alguno de sus homólogos más implicados en la 'política industrial', ampliamente definida, tendrían que reunirse en un futuro próximo en Berlín con el Canciller y algunos de sus ministros para acometer una revisión de las cuestiones en conflicto. La reunión Prodi-Schroeder no supone, por tanto, el final del asunto, pero ha contribuido a mitigar lo que se estaba convirtiendo rápidamente en una situación desagradable.

- *El ECOFIN.* Los Ministros de Hacienda ya habían conseguido abrirse camino por delante de otras instituciones del Consejo durante las semanas anteriores al Consejo de Estocolmo del año pasado. Este año, su predominio resultó aún más evidente. Como consecuencia, su documento de Asuntos Clave alcanzó un status muy parecido al del documento de síntesis de la Comisión. También estuvieron presentes a lo largo de la reunión de Barcelona, subrayando, por consiguiente, una vez más, la creciente irrelevancia de los ministros de asuntos exteriores con respecto a buena parte de los asuntos más importantes del Consejo Europeo.

- *El Parlamento Europeo.* O más concretamente su nuevo Presidente, Pat Cox. Para quienes conocen cómo funciona el Consejo Europeo, la noción de que el Parlamento Europeo pueda tener la más remota relevancia resulta sin duda de lo más pintoresca. El habitual 'intercambio de opiniones' con el Presidente del PE al comienzo de las reuniones del Consejo Europeo ha sido tradicionalmente un ritual embarazoso para todos los participantes. Sin embargo, esto no fue así en Barcelona. Por el contrario, Pat Cox consiguió un palpable triunfo personal.

El hecho de que lo consiguiese se debió claramente en parte a su habilidad como orador. Se debió aún más, sin embargo, a la postura que tuvo que sostener. Su argumento de fondo era incontrovertible. 'El Parlamento es un colegislador junto con el Consejo de Ministros sobre la mayor parte de los temas de la agenda de Lisboa. Los poderes de codecisión del Parlamento son equivalentes a los de los quince estados miembros combinados'. Fue un argumento que recibió una buena aceptación por el Consejo, toda vez que fue correctamente expuesto por el Presidente del PE. Cox se ganó varias manifestaciones espontáneas de aprobación durante la propia sesión del viernes, logrando, además, un cambio sin precedentes en el texto del párrafo 1 de las Conclusiones, que hasta aquel momento había resultado predecible casi de forma litúrgica. La conocida referencia a 'un intercambio de opiniones (...) sobre las principales cuestiones sometidas a debate' aún sigue ahí. Sin embargo, a la misma se le ha añadido una frase expresando la satisfacción del Consejo Europeo ante 'la iniciativa del Presidente de una nueva colaboración para el diálogo político y el cambio pragmático'.

Esto dice mucho del Presidente Cox, y además es importante para el proceso de Lisboa en su conjunto. Lo que comenzó como una notable iniciativa individual desde fuera de (y en algunos extremos importantes como desafío a) los procedimientos normales de la Unión Europea, está institucionalizándose cada vez más en beneficio de todos los interesados.

- *La Presidencia española.* Por último, pero sin duda lo más importante de todo ello, Barcelona fue un éxito de la Presidencia. El gobierno español no aceptó

simplemente el Consejo de Primavera como algo inevitable impuesto por el destino. Disfrutó de la convocatoria. Desde el principio se quiso que éste fuera uno de los puntos principales de su semestre de mandato. La maquinaria de la Presidencia se dirigió a este objetivo. El presidente del gobierno español, que siempre había mantenido que era uno de los padres del programa original de Lisboa, asumió un compromiso personal con su desarrollo.

Su determinación brilló en claro contraste con el liderazgo de poco lustre de los suecos doce meses antes. Ello resultó aún más notable porque sabía bien que en un año en que tanto Francia como Alemania celebraban elecciones, iba a ser extremadamente difícil obtener grandes concesiones de ninguno de los dos estados miembros líderes de la Unión. En algunos momentos, tanto antes como durante la sesión de Barcelona, parecieron seguir trayectorias destinadas a colisionar entre sí. Sin embargo, la confrontación con Alemania con respecto a la política fiscal pudo evitarse, haciendo posible que el Consejo de Barcelona reafirmase el compromiso de la Unión con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento sin provocar acusaciones de hipocresía. Además, como veremos a continuación, se alcanzaron una serie de pactos con Francia que permitieron a todos los afectados salir satisfechos de la reunión.

En contraste con lo que pasó en Estocolmo un año antes, la Presidencia mantuvo a los jefes de estado y de gobierno hablando sobre las políticas económicas, sociales y medioambientales durante la mayor parte del día y medio que permanecieron juntos. Consiguieron hacerlo porque estaban todos bien preparados, centrados en el tema y firmes. La figura central en todo el proceso fue el presidente del gobierno español: la institución central, su oficina en Madrid, donde Carlos Bastarreche, el asesor principal de Aznar sobre asuntos europeos, y Román Escolano Olivares, su principal experto financiero, merecieron los muchos aplausos que recibieron.

Esta evaluación general no convierte en irrelevante, por supuesto, el análisis detallado de las Conclusiones. Debe subrayarse, no obstante, el hecho de que el enfoque a modo de ‘lista de comprobación’ de los Consejos Europeos tiene graves deficiencias. Todas las Presidencias tienen tareas concretas que quieren cumplir. En el caso del Consejo de Barcelona, la falta de consecución de un pacto sobre la liberalización del mercado energético de la Unión hubiese supuesto sin duda un grave contratiempo. No obstante, el conjunto resulta más grande que las partes que lo forman. El rasgo más importante del Consejo de Barcelona fue, en otras palabras, el hecho de que la Presidencia, ayudada y auxiliada por los demás interlocutores ya citados, y por el Consejo en su conjunto, consiguió mantener a todos los afectados concentrados sobre la agenda de Lisboa. De esta manera, posicionaron al proceso de Lisboa en un punto más central del conjunto de la labor legislativa comunitaria de lo que nunca antes había estado. Y ello constituyó un éxito nada despreciable.

2. Las Conclusiones.

A diferencia de la mayoría de los documentos de Conclusiones, el texto de Barcelona resulta interesante de principio a fin. La bienvenida dada por el Consejo en el párrafo 1 al discurso de Pat Cox, Presidente del Parlamento Europeo, ya ha sido objeto de mención. El párrafo 2 resulta notable también porque refleja el hecho de que los jefes de estado y de gobierno, y los ministros de Asuntos Exteriores y de Hacienda ‘se han reunido con sus homólogos de los trece países candidatos para debatir la estrategia de Lisboa y su aplicación’.

Los almuerzos con los líderes de los países candidatos han sido desde hace tiempo una constante habitual de las reuniones del Consejo Europeo. Esta fue, sin embargo, la primera vez que han participado en una sesión de trabajo. El contenido de su debate no fue especialmente reseñable. La Presidencia había señalado de antemano que no se discutiría la ampliación en sí misma ni las materias conexas, y en tan sólo noventa minutos había pocas oportunidades para decir algo llamativo o controvertido sobre un tema tan amplio como la agenda de Lisboa. Aunque resultó monótono, el debate fue, sin embargo, destacable como expresión visible del hecho de que una Unión Europea ampliada es cada vez una realidad más palpable. Además, los estados visitantes tuvieron amplias oportunidades para mantener conversaciones bilaterales antes, durante y después del almuerzo y la mayor parte, si no todos ellos, se marcharon de Barcelona satisfechos.

El cuerpo principal de las Conclusiones se divide en dos secciones. La Parte 1 se refiere a la agenda de Lisboa, mientras que la Parte 2 se refiere fundamentalmente a los asuntos de política exterior pero cubre también varias materias internas, incluyendo concretamente el informe del Secretario General sobre la reforma del Consejo que debe debatirse en profundidad en la reunión de Sevilla en junio.

La Agenda de Lisboa. (Párrafos 3-49)

El proceso de Lisboa está correctamente considerado, en primer lugar, como un programa de reformas. Sin embargo, es importante reconocer que las reformas que incorpora han quedado, desde el Consejo de Lisboa en adelante, firmemente insertadas en un marco conceptual que abarca mucho más que la liberalización o la modernización al modo anglosajón. La agenda de Lisboa pretende transformar la Unión en 'la economía más competitiva y dinámica basada en el conocimiento del mundo' antes del año 2010. Esta ambición debe, sin embargo, lograrse conjuntamente con políticas que resulten más familiares en Renania que en Wall Street.

De ahí que en las Conclusiones de Barcelona, como antes en las Conclusiones del Consejo de Lisboa, haya un fuerte acento en conceptos como 'estabilidad', 'inclusión social', 'cohesión económica y social', 'sostenibilidad', 'diálogo social' o 'descentralización'. Estas no son meras genuflexiones ante un pasado no demasiado lejano, cuando Alemania era el modelo que la mayoría de los europeos y muchos otros intentaban imitar. Son parte esencial del proceso de Lisboa y una condición previa para su éxito. Esta es, entre otras, la razón por la que las Conclusiones son tan largas. La reforma, al estilo europeo, exige equilibrio, compensaciones, paquetes y por encima de todo consenso. Por mucho que los agentes y comentaristas de los mercados puedan deplorar el hecho, la Unión Europea no se ha embarcado en un proceso diseñado para convertirnos a todos en anglosajones, independientemente de lo que pueda significar. Por el contrario, el reforzamiento del 'modelo social europeo' (párrafo 22) es tan importante dentro de la agenda de Lisboa como la liberalización de los mercados energéticos.

Las partes de las Conclusiones que se refieren a la coordinación de las políticas económicas, (párrafos 6-8), desarrollo sostenible, (párrafos 9-14) y reforzamiento de la cohesión social (párrafos 22-26) no son por tanto items opcionales, sino componentes integrantes de la estrategia general. El hecho de que no provocasen ninguna controversia significativa en Barcelona, más que contradecir este extremo, lo confirma. El modelo social europeo, que en una Unión tan descentralizada como la UE, asume

muchas formas y tamaños diferentes, no es, ni es probable que se convierta, en materia de negociación en ningún sentido fundamental.

Dicho esto, las decisiones políticas relevantes más inmediatas en la Parte 1 figuran casi todas en los párrafos 15-21 y 27-49 que cubren cinco temas relacionados con la reforma:

- Un entorno más favorable para el espíritu empresarial y la competitividad.
- Pleno empleo.
- Conexión de las economías europeas.
- Una sociedad basada en el conocimiento.
- Mejora de los Métodos de Trabajo dentro de la Agenda de Lisboa.

El primero, que se refiere, entre otros, al mercado interior y la competencia, afecta a asuntos primordiales de la agenda comunitaria. Los puntos 3, 4 y 5 ya habían sido reseñados por la Comisión como tareas prioritarias en su documento de síntesis de enero. El último fue un corolario lógico del éxito del Consejo por consolidar la posición de la agenda de Lisboa en el corazón del proceso político comunitario.

La sección dedicada al desarrollo sostenible (párrafos 9-14) es altamente interesante por la luz que arroja sobre las prioridades internacionales de la Unión Europea. Por consiguiente, se tratará tras los cinco puntos ‘de política interna’ anteriormente mencionados.

Espíritu empresarial y competitividad.

Los párrafos 15-21 abordan temas que han figurado frecuentemente en la agenda del Consejo Europeo, tanto dentro como fuera del marco del proceso de Lisboa. Los siguientes asuntos son dignos de mención:

- *Iniciativa empresarial y pequeñas empresas.* Simitis y Prodi señalaron la importancia potencial de la propuesta de libro verde de la Comisión sobre iniciativa empresarial y Lipponen insistió en que los asuntos afectados deberían ser parte del orden del día básico del Consejo de primavera. La intervención más interesante provino del gobierno austriaco que solicitó, y consiguió, la inclusión de la larga frase referida a la amenaza potencial de la discriminación contra las pequeñas empresas representada por el trabajo del Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria. Por consiguiente, se solicitó a la Comisión que presentase un informe sobre el tema antes del próximo Consejo de primavera.

- *Desarrollo de la legislación sobre mercado interior.* El Consejo de Estocolmo decretó que todos los estados miembros deberían haber transpuesto el 98,5% de las directivas sobre mercado interior a la legislación nacional antes de la celebración de la reunión de Barcelona. Como señala el párrafo 16, solamente seis lo han hecho hasta ahora. El Consejo Europeo, por consiguiente, fijó un nuevo objetivo del 100% antes del Consejo de primavera del año próximo.

- *Competencia y ayudas estatales.* El borrador original de la Presidencia, en el párrafo 17, resultaba bastante agresivo. ‘El Consejo Europeo considera que la normativa de competencia de la comunidad debe ser modernizada’. A sugerencia de Prodi, el texto final quedó suavizado. Las políticas de competencia y ayudas estatales

figuran con bastante claridad en la vanguardia de las difíciles relaciones de la Comisión con los estados miembros clave, incluidos Francia y Alemania. Dicho esto, el Consejo Europeo apoyó la llamada de la Comisión a los estados miembros para que reduzcan el nivel global de ayudas estatales y, en los años sucesivos, dirijan el resto de esa ayuda hacia ‘objetivos horizontales de interés común’. (párrafo 18)

- *Mejores políticas reguladoras.* Como confirmaron las Conclusiones del Consejo de Laeken (párrafo 4), éste es un tema recurrente. Las Conclusiones de Barcelona, por tanto, no hicieron más que reforzar el impulso existente. El Plan de Acción de la Comisión, que solicitó el Consejo Europeo para cuando se reúna de nuevo en Sevilla en junio, aportará previsiblemente una base aún más centrada para el debate. (párrafo 19). El primer ministro danés intentó vincular el proceso al llamamiento de Pat Cox a un mejor diálogo interinstitucional, pero la Presidencia acordó que era mejor dejar este punto como tácito en lugar de hacerlo explícito.

- *Gobierno de las empresas.* (párrafo 20) Este es también un tema que ha figurado antes y, como indican las Conclusiones, ha sido tratado dentro del Foro sobre Estabilidad Financiera. Quizá con el escándalo Enron en mente, instó al ECOFIN a presentar su análisis de los temas debatidos antes de la reunión de Sevilla. Romano Prodi insistió en, y el Consejo acordó, que la discusión debería basarse en las propuestas de la Comisión.

El pleno empleo.

El objetivo de Lisboa, expresado en el párrafo 30 de las Conclusiones del Consejo de Lisboa, consiste en elevar la tasa de empleo de una media del 61% en 2000 a ‘en la medida de lo posible’ el 70% en 2010 e incrementar la cifra de mujeres empleadas desde una media del 51% en 2000 a más del 60% en 2010.

La discusión en Barcelona sobre cuestiones relativas al empleo fue poco reseñable. No obstante, los jefes de estado y de gobierno reforzaron la estrategia de empleo de la Unión en al menos seis maneras:

- *Racionalizando los procesos.* (párrafos 30 y 49) El Consejo de Lisboa incorporó la preexistente ‘Estrategia de Empleo de Luxemburgo’ de la Unión al nuevo proceso. Toda vez que la Estrategia de Luxemburgo ya había establecido complejos procedimientos de vigilancia mutua y revisión entre iguales, del tipo que el Consejo de Lisboa había apoyado claramente, esto resultó bastante lógico. No obstante, trajo como resultado cierto desorden en los calendarios, ya que los informes exigidos por el Consejo de Luxemburgo de noviembre de 1997 se referían al Consejo Europeo de diciembre, mientras que la pieza central del proceso de Lisboa era la reunión de primavera. El Consejo de Barcelona decidió por tanto que los dos procedimientos deberían sincronizarse a partir de entonces y que deberían coordinarse los diversos plazos.

- *Reiterando la ‘nueva ortodoxia’ en relación con el empleo,* cuyo rasgo principal es la dotación de incentivos para buscar trabajo en lugar de favorecer la asistencia a los desempleados. El párrafo 32, punto 2 sirve de ejemplo: ‘deberán adaptarse el régimen fiscal y las prestaciones por desempleo para que el trabajo resulte rentable y fomentar la búsqueda de puestos de trabajo’.

- *Fomentando el retraso de la jubilación.* (párrafo 32, punto 6) Este es, en muchos sentidos, un ejemplo más del enfoque definido en el anterior párrafo. Merece la pena, no obstante, reseñar que fue la única parte de la estrategia de empleo que provocó debate en la propia sesión de Barcelona. Con la perspectiva de elecciones en pocas semanas, el primer ministro francés no estaba dispuesto a aceptar la sugerencia original de la Presidencia de que el Consejo debería adoptar un objetivo de edad media de jubilación ‘prevista en los 65 años’ para 2010, en lugar de la media actual de 58 años. Aceptó que ‘deberán reducirse los incentivos a la jubilación anticipada’, pero prefirió - y consiguió- una definición más suave del objetivo a medio plazo. De ahí la frase bastante kilométrica que propone ‘elevar progresivamente en torno a cinco años la edad media efectiva a la que las personas cesan de trabajar en la Unión Europea’.

- *Subrayando la necesidad de la igualdad de sexos.* (por ejemplo, párrafos 31 y 32 apartado 5) Una vez más, no hay nada particularmente sorprendente sobre este punto, que había aparecido tanto en las Conclusiones de Lisboa, y más recientemente en el documento de síntesis anterior a Barcelona de la Comisión. Resulta, sin embargo, llamativo lo rutinario en que se han convertido las referencias y cómo algunos primeros ministros raramente pierden la oportunidad de aumentar su frecuencia siempre que sea posible.

- *Enfatizando el carácter descentralizado de la mayoría de las políticas de empleo.* El párrafo 32 de nuevo aporta buenos ejemplos. Por citar sólo uno, Persson insistió en que ‘el equilibrio adecuado entre flexibilidad y seguridad’ debe determinarse ‘en consonancia con sus prácticas nacionales’ en lugar de hacerlo con alguna medida de ámbito comunitario.

- *Apoyando los esfuerzos de la Comisión en aumentar la movilidad del mercado de trabajo.* (párrafos 33 y 34). Se dio la bienvenida al Plan de Acción de la Comisión. Deberá concederse prioridad, entre otras, a las medidas destinadas a suprimir los obstáculos legales para la movilidad de los que participan en los ámbitos ‘de la educación, la investigación y la innovación’. Se puso también gran énfasis en la ‘posibilidad de transferencia de los derechos de seguridad social, incluidas las pensiones’, así como los beneficios potenciales de una nueva tarjeta europea de seguro de enfermedad europea, que ‘sustituirá los actuales formularios impresos necesarios para poder obtener asistencia sanitaria en otro Estados miembro’.

Esta no es una lista que haga correr la sangre ni siquiera que haga acudir a los ciudadanos a las urnas en mayor número. Resulta, no obstante, útil y, como confirmó la reunión de Barcelona, bastante indiscutida.

Conexión de las economías europeas.

Este apartado cubre los mercados financieros, las redes de energía, transporte y comunicaciones y los servicios públicos de calidad, asuntos todos ellos que han figurado en la agenda de Lisboa desde el comienzo. A diferencia de las cuestiones relativas al empleo mencionadas en el apartado anterior, éstas, o al menos alguna de ellas, suscitaron debate y precisaron difíciles negociaciones tanto antes como durante la sesión de Barcelona.

- *Mercados financieros* (párrafo 35) Los párrafos en las Conclusiones de Lisboa referidos a los mercados financieros (párrafos 20-22) figuraban entre las partes más concretas del documento en su conjunto. Esto no resultaba sorprendente, ya que el

Plan de Acción sobre Servicios Financieros ya existía y la fecha límite de 2005 para su ejecución plena ya había sido pactada.

Desde entonces han sucedido diversos acontecimientos, algunos agradables, otros exasperantes. Las Conclusiones reflejan uno de los acontecimientos positivos, concretamente el acuerdo sobre las propuestas de Lamfalussy, que llevaban suspendidas casi un año por un conflicto interno institucional concerniente a las facultades del Parlamento Europeo. Este ha quedado ya dirimido, y el Consejo por tanto hizo un llamamiento a su ejecución inmediata. En cuanto al resto, los jefes de estado y de gobierno se limitaron a efectuar un llamamiento.

El propio Plan de Acción sobre Servicios Financieros está aún pendiente de ejecución antes de 2005, y en el camino hacia este objetivo diversas directivas relacionadas en el punto tercero deben adoptarse ‘ lo antes posible en 2002’. Las directivas se refieren a Garantías, Abuso mercado, Intermediarios de Seguros, Comercialización a distancia de Servicios Financieros, Conglomerados Financieros, Folletos, Fondos de Pensiones Profesionales y el Reglamento relativo a las Normas Internacionales de Contabilidad. Como indicó el primer ministro danés, esto colocará una pesada carga sobre su Presidencia y exigirá la máxima cooperación entre el Consejo y el Parlamento.

Sin embargo, ningún miembro del Consejo Europeo puso inconveniente alguno a este párrafo -esto es más de lo que se puede decir sobre los siguientes-.

- *Energía.* (párrafo 37)

Tanto en términos de tiempo como de prestigio, el debate sobre energía fue el único punto más costoso de la agenda de Barcelona. Las espadas estaban en alto desde hacía un año cuando los franceses, apoyados por los alemanes, atacaron ciertos esfuerzos de la Comisión, la Presidencia sueca y la mayoría de los estados miembros para suscribir compromisos firmes relativos a la liberalización de los mercados de electricidad y gas. Sus críticos más feroces fueron sin duda aquellos del gobierno español, cuyo presidente intentó, sin éxito, invocar el principio de reciprocidad. Como señalé entonces, Giuliano Amato consiguió asegurar que los franceses no se llevasen totalmente el gato al agua insertando una referencia a la continuidad de la vigencia de los artículos 85 y 86 en el texto final. Sin embargo, no se expresaron fechas en las Conclusiones.

Con los antecedentes de lo que pasó en 2001, sorprendió poco que tanto la Comisión como aún más la Presidencia española volviesen a la carga en los preparativos de la sesión de Barcelona. Como bien conocían los dos, no obstante, la situación era en algunos extremos aún menos favorable que la que tenían en 2001, porque quedaban sólo semanas para las elecciones en Francia.

No tenemos espacio ni necesidad de presentar un relato detallado de la tensa y pública disputa sobre la liberalización energética que tuvo lugar antes de la reunión de Barcelona. Será suficiente decir que los elementos principales del compromiso ya estaban claros antes de que se reuniesen los jefes de estado y de gobierno, pero que el acuerdo estaba lejos de asegurarse. Cuando, por consiguiente, el Consejo Europeo deliberó acerca del asunto por primera vez el viernes por la tarde, toda la partida estaba aún por jugar. La primera ronda quedó lejos de arrojar un resultado, en gran parte

porque ni los franceses ni la Presidencia consiguieron llegar a un acuerdo sobre las garantías que los franceses exigirían si fuesen a suscribir un acuerdo en su caso.

El asunto no quedó efectivamente zanjado hasta la sesión final el sábado por la mañana. Por lo que respecta a la energía la Presidencia obtuvo la mayoría, aunque no todo lo que razonablemente podía haber esperado. Los suministros de electricidad y gas serán liberalizados para todos los consumidores distintos de los domésticos a partir de 2004. Esto es equivalente al menos al 60% del total del mercado, y según Aznar, en la rueda de prensa final, a alrededor del 70%. La Presidencia quería que el punto del acuerdo relativo a la electricidad se ejecutase a partir de 2003, pero el aplazamiento en un año no supuso una concesión sustancial. Además, las Conclusiones incluyeron un compromiso para adoptar una decisión relativa a los consumidores privados antes del Consejo Europeo de primavera del año siguiente, y la fijación del objetivo de nivel de interconexiones eléctricas ‘de al menos el 10% de su capacidad de producción instalada (...) para 2005’, la Presidencia tenía grandes motivos para la satisfacción.

Los franceses consiguieron, no obstante, cinco concesiones significativas a cambio. La primera se refirió a los suministros a los consumidores privados. A pesar de la afirmación de que una decisión sobre ‘nuevas medidas’ debería adoptarse en una fecha anterior al Consejo Europeo de primavera de 2003, el compromiso quedó sometido a diversos condicionamientos bastante sustanciales. Entre éstos se incluyeron ‘la experiencia’, ‘la definición de las obligaciones de servicio público, la seguridad del abastecimiento y en particular la protección de las zonas apartadas y de los grupos de población más vulnerables’.

Asimismo, los franceses consiguieron un impulso más o menos garantizado al programa Galileo (párrafo 38, punto 1), una suavización significativa de las disposiciones relativas tanto al cielo único como a la segunda fase de la liberalización ferroviaria (párrafo 38, puntos 2 y 3) y la creciente probabilidad de una directiva marco relativa a los servicios económicos de interés general, (párrafo 42). Dicho de otra manera, sus compensaciones a cambio fueron verdaderamente extraordinarias.

- *Transporte* (párrafo 38) La mayor parte de los puntos tratados en este párrafo vinieron influidos de una forma u otra por la negociación relativa a la energía. Aunque es cierto que los franceses consiguieron lo que querían en diversos puntos, resultaría sin embargo engañoso sugerir que el paquete de transportes quedó inservible por ello. Después de todo Galileo fue el premio que la Comisión y los demás buscaban tanto como los franceses. Por lo que respecta al cielo abierto, los franceses seguramente han conseguido retirar un borrador de petición de que la Unión llegase a un acuerdo sobre la legislación marco sobre el cielo único antes de junio de 2002 y adoptase decisiones relativas a las restantes propuestas sobre cielo único antes del final de 2002. Existe, sin embargo, un compromiso de ‘hacer realidad el cielo único en 2004’. De forma parecida en relación con los ferrocarriles, puede que no se haya instado al Consejo de Transporte, como la Presidencia sugirió que debía hacerse, a ‘acelerar’ los trabajos sobre el segundo paquete de medidas ferroviarias, pero sí a que ‘prosigan’ los trabajos.

Dicho de otra manera, los franceses han ganado tiempo extra. No han cambiado la estrategia. Tampoco consiguieron suprimir el llamamiento para que se adopten, a más tardar en diciembre de 2002, las propuestas pendientes en materia de servicios portuarios y contrataciones públicas de servicios, a pesar del ruego especial de Jospin.

Ni consiguieron lo que querían en relación con las redes transeuropeas. Por tanto, los franceses estuvieron muy lejos de ganar el partido por goleada.

- *Comunicaciones.* (párrafos 39-41). A diferencia de las materias tratadas en los dos párrafos anteriores, los temas cubiertos bajo la rúbrica general de comunicaciones no provocaron ninguna controversia grave. Sin embargo, hay algunas disposiciones importantes, basadas en la mayoría de los casos en las recomendaciones de la Comisión. Entre éstas se incluyen ‘la prioridad a la disponibilidad y la utilización generalizadas de redes de banda ancha en toda la Unión para 2005’, y un llamamiento a la Comisión de los estados miembros para que fomenten el uso de ‘plataformas abiertas que ofrezcan libertad de elección a los ciudadanos en el acceso a las aplicaciones y servicios de la Sociedad de la Información’, a través de la televisión digital, las comunicaciones móviles 3G y otras plataformas que pueda aportar la convergencia tecnológica en el futuro.

- *Servicios públicos de calidad.* (párrafo 42) Este párrafo es en parte consecuencia de la necesidad de equilibrar las demandas de liberalización con las concesiones relativas a los servicios de interés económico general. Es también, no obstante, un reflejo del hecho de que existe un compromiso generalizado de prestar servicios públicos de calidad en toda la Unión, con independencia del color político de los gobiernos en cuestión. Los asuntos específicamente tratados son una metodología de evaluación, directrices sobre ayudas estatales, incluyendo en caso necesario un reglamento sobre una exención global en este ámbito, y una directiva marco que cubra los servicios económicos de interés general. Chirac y Jospin cosecharon el mayor éxito, pero Paavo Lipponen consiguió insertar una referencia al artículo 86 en el texto final, recordando así a quien precise refrescar la memoria que los servicios de interés general siguen estando sometidos a las normas de la competencia.

Una economía competitiva basada en el conocimiento.

Los párrafos 43-48 se refieren a la tercera área prioritaria identificada por la Comisión en su documento de síntesis de enero. Los temas incluidos se tratan bajo dos subepígrafes, Educación, Investigación y Tecnologías de Vanguardia.

De los dos, el apartado referido a la educación es considerablemente más suave que el otro. El Consejo Europeo, se señala, ‘establece el objetivo de hacer que estos sistemas educativos y de formación se conviertan en una referencia de calidad mundial para 2010’ (párrafo 43). También insta a realizar ‘otras acciones (...) para mejorar el dominio de las competencias básicas, en particular mediante la enseñanza de al menos dos lenguas extranjeras desde una edad muy temprana’. Uno se imagina el jugo que los periódicos sensacionalistas británicos podrían extraer de esto, o, ya puestos, del llamamiento unas pocas líneas después a ‘promover la dimensión europea en la enseñanza y su integración en las competencias básicas de los alumnos de aquí a 2004’. Siempre ha existido el peligro de que el proceso de Lisboa se convierta en una caricatura de sí mismo. Estas piadosas jaculatorias nos muestran el porqué.

Los párrafos relativos a la *Investigación* son mucho más duros, incluyendo como hacen un llamamiento renovado al Consejo y al Parlamento Europeo a que adopten el Sexto Programa Marco de Investigación, junto con sus instrumentos jurídicos a más tardar en junio de 2002 (párrafo 46). La intención de aumentar el ‘gasto global en I+D e innovación’ con el objetivo de ‘alcanzar el 3% del PIB para 2010’, suena bien, salvo por el hecho de que quienes la afirman no son parte del sector

privado, que desde su punto de vista debería aportar dos tercios de la nueva inversión. Otras disposiciones relativas a la creación de un Espacio Europeo del Conocimiento, con el objetivo de mejorar la utilización de los derechos de propiedad intelectual y reforzar las inversiones privadas y la utilización del capital riesgo, y la reafirmación del compromiso del Consejo ante la Patente Comunitaria resultan más acertadas. También lo es el último párrafo relativo a las ‘tecnologías de vanguardia’, y más concretamente la biotecnología (párrafo 48)

Mejorar los métodos de trabajo.

El último párrafo de la parte 1, párrafo 49, ata alguno de los cabos sueltos más obvios en el proceso de Lisboa. Ya se ha hecho referencia a la sincronización de la revisión de empleo anual con los preparativos del Consejo de primavera. Lo mismo se hará, incluso con más importancia, con la adopción de las Directrices de Política Económica General, lo que hasta ahora se había hecho en el Consejo Europeo de junio.

Estos pueden parecer cambios menores. Sin embargo son parte de la consolidación general del proceso de Lisboa a la que ya se ha hecho mención en la primera parte de este Comentario. Como señalan las propias Conclusiones, el Consejo de Primavera extraordinario, como resultado de estos cambios de procedimiento, ‘revisará y, si fuera necesario, adaptará el conjunto de políticas económicas, sociales y medioambientales de la Comunidad’.

La dimensión externa.

La práctica totalidad de la Parte 1 se refiere a la agenda doméstica de la Unión Europea. Hay no obstante unos cuantos párrafos en el apartado referente a la Sostenibilidad que se refieren al resto del mundo.

El primero es el párrafo 10, que da la bienvenida a la reciente decisión relativa a la ratificación del Protocolo de Kioto en nombre de la Comunidad Europea e insta a los estados miembros a que completen los procedimientos nacionales de ratificación para junio de 2002. El plazo límite, abiertamente reconocido por el Consejo Europeo, es la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo en agosto. A sugerencia de Jospin, se añadió una frase recordando la invitación que el Consejo Europeo hizo a ‘otros países industrializados’ en Gotemburgo.

El párrafo decimotercero confirma una vez más el cambio significativo del sentimiento relativo a la *ayuda al desarrollo* que ha tenido lugar en la Unión desde el último verano, y más concretamente desde el 11 de septiembre. La redacción es idéntica a la de las Conclusiones del Consejo sobre Asuntos Generales celebrado a comienzos de la semana. El Consejo Europeo no añadió por tanto ningún contenido adicional a la propuesta. Sin embargo, sometió su autoridad a un compromiso que de llevarse a cabo, liberará una cantidad significativa de fondos para los países en desarrollo, y lo que es aún más relevante, supondrá enormes retos para algunos estados miembros. Italia, por ejemplo, se enfrentará al objetivo de ‘al menos el 0,33%’ del PIB en 2006, donde la cifra en 2000 fue del 0,13%, a difíciles decisiones. Esto mismo es cierto en menor medida respecto de la mayoría de los estados miembros de la Unión Europea, salvo Dinamarca, Países Bajos, Luxemburgo y Suecia, los cuales se ajustan o superan la cifra objetivo de la ONU del 0,7%.

El párrafo 14 vuelve a referirse a la *cumbre de Johannesburgo*, indicando que el Consejo Europeo determinará la posición global de la Unión Europea sobre los temas en cuestión en su sesión de junio en Sevilla.

Relaciones exteriores y otros asuntos. (Párrafos 50-70)

La Parte 2 de las Conclusiones se refiere fundamentalmente a las relaciones exteriores. Sin embargo, también se tratan tres cuestiones de política interna.

El futuro de Europa, Irlanda y el Tratado de Niza, y Gibraltar.

Los párrafos concernientes a *Irlanda y el Tratado de Niza*, (párrafos 55) y *Gibraltar* (párrafo 56) pueden comentarse muy rápidamente. En el caso del primero, el primer ministro irlandés informó a sus homólogos sobre la situación actual y las perspectivas de futuro y recibió el compromiso de su ayuda y solidaridad. Habrá otro debate en Sevilla, pero como hay poco que se pueda hacer para solucionar lo que es fundamentalmente un problema irlandés, es improbable que resulte algo muy diferente. La cuestión de Gibraltar también está considerablemente más allá de la influencia de los dos gobiernos más directamente afectados. Sin embargo, el hecho que la Presidencia española optase por incluir una mención del asunto en las Conclusiones puede presumiblemente entenderse como una señal que motiva a que este último intento de relanzar el ‘Proceso de Bruselas’ tiene algunas perspectivas de éxito. La invitación a la Comisión ‘a que explore las posibles formas en que la Unión Europea podría apoyar cualquier acuerdo’ es una indicación más de la seriedad de las conversaciones actuales.

A diferencia de los párrafos sobre Irlanda y Gibraltar, los dos párrafos dedicados a *El Futuro de Europa*, (párrafos 50 y 51) merecen un breve comentario. El primero es en cierto sentido puramente formal. *La Convención* ha comenzado. El Consejo Europeo se compromete a tratar la progresión del asunto con su Presidente en Sevilla en junio. Sin embargo, a la vista del desarrollo político de la propia Convención y la reforma del Consejo, que se menciona en el siguiente párrafo de las Conclusiones, el encuentro con Giscard d’Estaing en Sevilla en junio tiene un interés no meramente pasajero.

Las dificultades del Presidente con el Presidium, y los problemas del Presidium con la Convención son de dominio público. No va a ser un camino fácil de ninguna manera. El Presidente se guarda, sin embargo, una carta de incalculable valor que le debiera dar una ventaja considerable sobre todos los demás. Se trata de su relación especial con el Consejo Europeo. Utilizada inteligentemente, el conocimiento que obtiene a través de sus reuniones trimestrales sobre lo que tratarán o no los jefes de estado y de gobierno pueden, y de hecho debería, ejercer una gran influencia sobre las deliberaciones de la Convención.

Tanto el Consejo de Sevilla en general, y especialmente la sesión con Giscard d’Estaing, pueden ser de particular importancia en este contexto por el otro tema tratado en el presente apartado, concretamente la *Reforma del Consejo* (párrafo 51). Esta cuestión se retrotrae al Consejo de Gotemburgo de junio de 2001, cuando se instó al Secretario General a que preparase ideas que pudiesen conducir a una revisión completa de la maquinaria del Consejo. Desde entonces, se han realizado trabajos muy útiles e incluso radicales en la Secretaría del Consejo. Tanto es así que la Presidencia española mencionó la reforma del Consejo en su lista de prioridades. A comienzos de

febrero aproximadamente, no obstante, varios ministros de asuntos exteriores de la Unión Europea, encabezados por Hubert Védrine, lanzaron un contraataque contra lo que correctamente percibían como una amenaza a la posición de los ministros de asuntos exteriores en el centro del proceso. Parece que el propio Solana quedó suficientemente impresionado por sus esfuerzos como para reconsiderar la totalidad del ejercicio. Sin embargo, cuando Blair y Schroeder intervinieron con una carta conjunta sobre el tema, recuperó su iniciativa y se presentó un documento breve al Consejo de Barcelona, consistente más en posibilidades que en recomendaciones

La discusión en la propia sesión de Barcelona fue puramente de procedimiento. Fue no obstante importante. El tema en cuestión giraba en torno a quién sería responsable de dirigir el proceso entre ahora y la reunión de Sevilla: ¿los ministros de asuntos exteriores o los representantes personales de los jefes de estado y de gobierno? La respuesta, contenida en el párrafo 51, fue esta última, coordinados por la Presidencia. Los ministros de asuntos exteriores tendrán voz en la fase final, momento en el cual, sin embargo, la dirección general deberá estar firmemente ya fijada.

Esta es una buena noticia para todos los que quieren una reforma radical del Consejo. Es, sin embargo, también una noticia importante para la Convención, porque si el Consejo de Sevilla recibe y aprueba un paquete de reformas bastante audaz, esto adelantará efectivamente mucho terreno de la Convención - salvo que, por supuesto, la Convención decida torpemente que un choque frontal con el Consejo Europeo vaya a contribuir a su causa.

Relaciones exteriores.

Los párrafos relativos a las relaciones exteriores se consideran mejor bajo diez epígrafes: nueve relativos a las materias que el Consejo Europeo realmente debatió, la décima con un tema sobre el que no lo hizo.

- *Cooperación Financiera Euromediterránea* (párrafo 52). Se trata de una iniciativa de la Presidencia que acabó fracasando. Durante el Consejo de Laeken, el gobierno español presionó para obtener, y consiguió, el acuerdo de sus socios para instar al Consejo y a la Comisión para ‘que examinaran la constitución de un Banco Euromediterráneo de Desarrollo’. Bajo su presidencia, esto se hizo debidamente. Sin embargo, cuando la cuestión fue sometida al ECOFIN en su reunión extraordinaria de Barcelona el jueves por la tarde, éstos y sus aliados fundamentalmente los franceses, ejercieron una oposición sólida por parte de la mayoría de los presentes. La piedra de toque fue la función del Banco Europeo de Inversión. La mayoría, encabezada por Alemania, arguyó que no debería hacerse nada que perjudicase la autoridad del BEI. De ahí la conclusión que contempla un ‘Facilidad de inversión Euromediterránea reforzada *dentro del BEI*’ (la cursiva es mía). Fue significativamente menos que lo que pretendía la Presidencia. Hubo quienes se preguntaron después si la Presidencia no debería haber optado por esquivar al ECOFIN y plantear el asunto por primera vez en el Consejo Europeo.

- *La dimensión septentrional* (párrafo 53). El asunto en cuestión suscitó escasa discusión. El proyecto, sin embargo, va con retraso según el calendario, y el Consejo Europeo dio el máximo impulso a los esfuerzos para acelerarlo.

- *Medidas de los EE.UU. sobre el acero.* (párrafo 54) La responsabilidad en esta área recae indudablemente sobre la Comisión, pero los jefes de estado y de gobierno dieron su inequívoco apoyo.

- *Balcanes Occidentales.* (párrafo 57) Este corto párrafo fue insertado a petición de Berlusconi en la sesión final el sábado por la mañana. El hecho de que los Balcanes Occidentales ‘siguen siendo de vital importancia para la estabilidad y la seguridad de Europa’ resulta evidente. La razón para reafirmar lo obvio en esta ocasión puede encontrarse en la segunda frase, donde hay una alusión a la decisión del Consejo de Feira de reconocer a los países afectados como ‘candidatos potenciales para el ingreso en la Unión Europea’. La reiteración de este punto fue claramente oportuna a la vista del acuerdo que Javier Solana acababa de facilitar entre Serbia y Montenegro.

- *Serbia y Montenegro.* (párrafos 58-60) El acuerdo entre Serbia y Montenegro ya era un hecho consumado en el momento en que se reunieron los jefes de estado y de gobierno. Estos párrafos reflejan la satisfacción del Consejo Europeo, subrayan la importancia de este avance para la estabilidad de la región en su conjunto y renuevan su disposición a prestar apoyo a ambas partes. Ambos presidentes asistieron al almuerzo del viernes con los Reyes de España.

- *Ex República Yugoslava de Macedonia* (párrafos 61 y 62) Los temas tratados en estos párrafos fueron objeto de lo que parece haber sido una viva discusión en la cena el viernes por la noche. Los antecedentes deben encontrarse de nuevo en el Consejo de Laeken. (Véase mi libro, *El Consejo de Laeken*, particularmente las páginas 83-88).

Dicho en pocas palabras, el Consejo de Barcelona tomó cuatro decisiones de considerable importancia relativas tanto a la posible implicación militar en Macedonia como, en términos más generales, el futuro de la PESD. En primer lugar, la decisión de la Unión Europea de asumir la responsabilidad de suceder a la OTAN se hizo depender de un acuerdo general entre la Unión Europea y la OTAN en relación con el acceso a los recursos de esta última. En segundo lugar, el gobierno de Macedonia debería prestar también su consentimiento. En tercer lugar, en el entendimiento de que debía adoptarse una decisión real, los jefes de estado y de gobierno autorizaron ‘a los órganos políticos y militares competentes del Consejo’ a preparar esta eventualidad. En cuarto lugar, se pidió a la Presidencia y al Alto Representante ‘que mantenga los oportunos contactos al más alto nivel’ con el gobierno griego y otros para intentar mediar en el bloqueo sobre el acuerdo de Ankara.

Este último punto fue por supuesto especialmente importante. En Laeken, Costas Simitis no fue sometido a ninguna presión seria. En Barcelona, por el contrario, sí lo fue. Queda aún por ver si puede encontrarse un determinado texto que resulte aceptable tanto para Grecia como para Turquía. La esperanza, por razones obvias, es que pueda facilitarse un compromiso antes de que Grecia asuma la Presidencia en todos los asuntos relativos a la PESD a partir del 1 de julio en adelante.

- *Oriente Próximo.* (párrafo 63 más anexo) El Consejo de Barcelona adoptó una más de una larga serie de declaraciones sobre Oriente Próximo. Aunque dos frases en el borrador de los directores políticos quedaron suprimidas a petición de Tony Blair, la declaración es aún muy contundente. El párrafo clave es el cuarto, que es aún, en su redacción final, extremadamente crítico con Israel.

- *Zimbabwe.* (párrafos 64-67) Esta es también una declaración contundente, aunque inserta en las propias Conclusiones más que en una declaración por separado. El párrafo 64 fue redactado por el gobierno británico e insertado el sábado por la mañana a petición suya. No se amilana al declarar que las elecciones que acababan de celebrarse no fueron libres ni normales. Como resultado de ello, ‘la Unión Europea condena la forma en que el Gobierno de Zimbabwe ha organizado las elecciones’.

- *Angola, República Democrática del Congo y Nigeria.* (párrafos 68-70) Los tres párrafos fueron insertados en el último momento. Guterres insistió tanto sobre la mención de Angola, que el intento de Chirac de bloquear el párrafo de Verhofstadt sobre el Congo con el comentario de que ‘no podemos tratar todos los problemas de África’, acabó fracasando. Esto facilitó también la inclusión del párrafo de Prodi condenando la posible lapidación de la mujer acusada de adulterio en Nigeria.

- *Irak: el tema que no se trató.* Puede parecer retorcido finalizar con un tema que no fue mencionado en las Conclusiones, y que ni siquiera se debatió informalmente. Fue tan convincente, sin embargo, la crónica del Financial Times el sábado por la mañana anunciando que Blair estaba recabando apoyos para una operación militar contra Irak, que muchos, si no la mayoría de los altos funcionarios estuvieron convencidos hasta bien avanzado el sábado que aunque el primer ministro británico no había hablado a su jefe de gobierno, debía haber estado hablando con otros. Solamente bien pasado el mediodía empezó a resultar obvio para todos los afectados que ellos -y el resto de nosotros- habíamos sido víctimas de un ardid del gobierno británico.

Como dijo el propio primer ministro británico muy tardíamente, ‘desmentía la crónica del FT’. No había habido discusión sobre Irak, y mucho menos sobre una campaña a favor de la acción militar. Por el contrario, cuando Verhofstadt sugirió al final de la cena del viernes que deberían tratar sobre Irak, varios de sus homólogos dejaron claro en términos inequívocos que no estaban de acuerdo.

La razón por la que los británicos eligieron -en Londres o Bruselas- hacer rodar este falso rumor sigue siendo un misterio. Fue sin duda en gran parte debido a su ansiedad por reforzar la imagen de Tony Blair como líder de una coalición. Si esto fue así, cometieron un grave error de cálculo. Fue un episodio que dejó un mal sabor de boca, y no hizo bien a nadie, ni siquiera al Sr. Blair.

A pesar de esta pintoresca nota a pie de página, es importante, como observamos al comienzo, evitar que los árboles no dejen ver el bosque. Las Conclusiones de Barcelona son muy largas. Los detalles son, sin embargo, menos significativos que la evidencia de que el documento en su conjunto muestra la oportunidad y la práctica del proceso de Lisboa. Puede que la sesión de Barcelona haya parecido a algunos ‘soporífera’. En realidad fue un acontecimiento bastante provechoso e importante.

EL CONSEJO EUROPEO DE SEVILLA 21 y 22 de junio de 2002 *

Introducción

El comentario de los medios de comunicación sobre los Consejos Europeos tiende a centrarse en algunas noticias caza-titulares sobre las Conclusiones. Esto ni sorprende ni es censurable. Las presidencias actúan de la misma manera. Sin embargo, de alguna manera es engañoso. Las Conclusiones del Consejo Europeo no se pueden resumir en algunas frases concisas, por el simple motivo de que los asuntos del Consejo Europeo, en principio, constituyen el conjunto de la agenda de la UE. Aunque no se trate todo en cada reunión, sin duda se pedirá que se adopte en cada ocasión un gran número de cuestiones aparentemente nada sensacionales aunque importantes y de preocupación actual.

La importancia de las cuestiones rutinarias en la agenda no significa que los jefes de estado y de gobierno no puedan reaccionar rápidamente ante acontecimientos particulares. Por el contrario, el Consejo Especial sobre Terrorismo celebrado en septiembre de 2001 demostró que el Consejo Europeo puede responder rápidamente y con decisión a los desafíos inesperados. La mayoría de las reuniones del Consejo Europeo no son, sin embargo, de este tipo. La Presidencia puede tener prioridades y algunos asuntos en la agenda pueden revestir cierto carácter conflictivo. La gestión por parte del Consejo de estos últimos se evalúa mejor comparándolos con los antecedentes de la agenda en su conjunto.

Esta advertencia se aplica a todos los Consejos Europeos. Sin embargo, reviste especial importancia en un momento en el que, tal como ahora, el paisaje político europeo parece estar cambiando de forma bastante radical. Sería inútil simular que el Consejo Europeo no se ve ni se verá afectado por estos acontecimientos. Su importancia, sin embargo, se puede exagerar fácilmente. El Consejo Europeo es un trasatlántico y no una lancha motora. Puede cambiar y de hecho cambia, el rumbo. También puede alterar su velocidad si así lo requieren las circunstancias. Por consiguiente, no es probable que sufra la suerte del *Titanic*. Ni los que están en el puente de mando ni los que están en la sala de máquinas están muy por la labor de los cambios drásticos en dirección o velocidad. A las personas veteranas se les ofrece un saludo solemne cuando se retiran. Los nuevos tienen que probar que valen antes de que se les escuche, y más aún para permitirles tocar la caña del timón. En especial, la responsabilidad compartida para una empresa común tiende a disminuir la importancia de las diferencias que parecen ser tan importantes en un contexto nacional. El trasatlántico tiende a continuar moviéndose sin tener en cuenta quién está al mando.

Teniendo esto presente, la siguiente nota comienza, algo deliberadamente, con los asuntos que no son conflictivos de la agenda de Sevilla. Resultaría tentador usar la redacción de los puntos contenidos en A y B. Sin embargo, resultaría engañoso. Los puntos contenidos en A que se analizan en la Sección 1 tienen, en la mayoría de los casos, un alto contenido político. Algunos de ellos, tales como la Cumbre de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, provocaron un debate interesante. Lo que los diferencia de las cuestiones analizadas en la Sección 2 no es, por tanto, su

* La versión original de este texto apareció como Peter Ludlow, "The Seville European Council, June 21 and 22, 2002" Briefing Note N° 5, EuroComment (www.eurocomment.be)

carácter relativamente poco importante, sino el hecho que la maquinaria política orientada hacia el consenso de la UE, en estos casos, había tenido gran éxito en fraguar un consenso antes de que los jefes de estado y de gobierno añadieran su imprimátur.

La Sección 2 se centra en las cuestiones conflictivas. Básicamente había cuatro:

- Ciertos aspectos del plan de la Presidencia para el Consejo;
- La buena disposición y capacidad de la UE para asumir las responsabilidades pacificadoras en la Ex República Yugoslava de Macedonia (ERYM);
- La dimensión externa de la política de inmigración de la UE;
- La política fiscal en Francia y otros estados miembros cuyo déficit público presenta problemas bajo el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La Sección 3 concluye con algunas reflexiones generales sobre los factores que determinan la influencia en el Consejo Europeo teniendo en cuenta el 'giro a la derecha' que se está produciendo en Europa.

1. Asuntos del día.

Debido a que al presente comentario le seguirá en su debido momento un comentario más extenso en formato de libro, no es necesario dedicar mucho espacio a lo que probablemente cabe definir como los asuntos del día del Consejo Europeo. Lo que sigue, por consiguiente, es un breve resumen de las Conclusiones en conjunto.

1.1. El Consejo y el Parlamento Europeo (párrafos 1 y 9)

Antes de marzo de 2002, la referencia a un "intercambio de opiniones" entre el Consejo Europeo y el Presidente del Parlamento Europeo era una simple formalidad. El Presidente venía, el Presidente hablaba, el Presidente se iba. Dicho sea en honor suyo, Pat Cox ha transformado lo que era una rutina insípida e insignificante en algo totalmente distinto. El avance decisivo ocurrió en Barcelona y el Consejo de Sevilla lo consolidó. No es necesario que nos detengamos ahora en los detalles del discurso de Cox, que versó sobre la ampliación, la reforma económica, la reorganización del Consejo, la inmigración y el referéndum irlandés. En algunos aspectos fue menos interesante que el discurso de Barcelona. Sin embargo, tal como comentó Jacques Chirac, fue "un buen discurso" y provocó diversos comentarios de quienes lo escucharon.

El resultado más tangible del nuevo diálogo interinstitucional, que Cox ayudó a fomentar se encuentra en una iniciativa que se menciona tanto en el párrafo 1 como en el párrafo 9. El Grupo Técnico de Alto Nivel para la cooperación interinstitucional, dejando a un lado su horrible nombre, es un testimonio espléndido del cambio en el ambiente que ha tenido lugar. Está compuesto por las más altas autoridades permanentes del Consejo, la Comisión y el Parlamento, y presidido por el Representante Permanente del país que ostenta la Presidencia. Este grupo evalúa y, cuando procede, coordina las agendas de las tres instituciones. Y lo que es más importante aún, también ha iniciado un programa conjunto cuyo propósito es el logro de un acuerdo interinstitucional sobre cómo mejorar la calidad de la legislación de la UE. El Consejo de Sevilla agradeció debidamente la creación del comité (párrafo 1) y le instó a que completara su labor de mejorar la legislación antes de que finalizara el año 2002 (párrafo 9).

1.2. El futuro de la Unión. (párrafos 2 a 17).

Estos párrafos analizan cinco cuestiones: la Convención, la reforma del Consejo, el referéndum irlandés sobre el Tratado de Niza, una legislación mejor y la PESD.

La Convención.

En cuanto a la Convención, ésta fue la primera de lo que a partir de ahora serán las reuniones regulares entre el Presidente de la Convención, Valéry Giscard d'Estaing, y el Consejo Europeo. Estuvo, como ocurrió con otros episodios aludidos en las Conclusiones, algo eclipsada por el Mundial de Fútbol. El hecho de que España estaba jugando contra Corea del Sur mientras el anterior presidente francés hablaba, significó que algunos de los miembros del público estaban, sin lugar a dudas, más interesados en los acontecimientos que tenían lugar en el otro lado del globo. El hecho que el partido finalizara con una prórroga y se procediera a los penaltis supuso que la conferencia de prensa que estaba prevista para inmediatamente después comenzara media hora más tarde.

No obstante, la sesión fue útil e incluso importante. Útil porque permitió al Consejo Europeo escuchar una evaluación completa y elegante del camino que tomaría la Convención. Importante porque estableció una relación entre las dos partes, cuya función en la elaboración del nuevo tratado es de vital importancia. Al fin y al cabo el Consejo Europeo será el que constituya la Conferencia Intergubernamental que se prevé seguirá a la Convención. Es, por consiguiente, importante que se les dé la oportunidad de supervisar y, si fuera necesario, reaccionar ante la marcha de la Convención. El diálogo es también potencialmente importante, sin embargo, por otro motivo algo distinto. Las facultades de Giscard d'Estaing en la Convención aún permanecen sin estar bien definidas. Tal como afirman las personas que le han escuchado en Sevilla, un 'fuera de serie', cuyos pares son escasos. Sin embargo, ello no significa que la Convención será acomodaticia. Por consiguiente, es de vital importancia para él tener al Consejo Europeo apoyándole cuando intente orientar, o en algunas ocasiones bloquear, la marcha del grupo que preside.

El discurso de Giscard en Sevilla fue lo que se esperaba. Todavía era muy pronto y, por consiguiente, hubiera sido algo raro y carente de tacto aparentar conocer la intención de la Convención cuando, tal como él mismo observó, se suponía que él y sus compañeros del Presidium debían estar escuchando. Sin embargo, dado su carácter reticente, merece reseñarse una inserción de último momento en su texto. Mientras confirmaba que todavía era muy pronto para afirmarlo con certeza aseveró que la Convención estaba ahora en camino hacia la elaboración de un "tratado constitucional". Concluyó que eso ya era motivo de optimismo.

La reforma del Consejo

La reforma del Consejo polarizó opiniones en el Consejo Europeo de Sevilla con mayor agudeza que cualquier otra cuestión. Por consiguiente, la analizaremos más adelante en la Sección 2. No obstante, hubo en gran medida acuerdo en algunas de las cuestiones más importantes.

Los antecedentes del debate se encuentran en el Informe de Solana entregado al Consejo de Barcelona, así como en un documento aún más extenso y sustancioso de la Presidencia fechado el 13 de junio.² En la reunión de Sevilla, las propuestas se destilaron aún más en dos notas; la primera trata de la organización del Consejo Europeo, mientras que la segunda contempla la estructura y el funcionamiento del Consejo en general.³

Los jefes de estado y de gobierno no tuvieron problemas serios con las ideas de la Presidencia sobre el futuro del Consejo Europeo. Esto revistió importancia en sí mismo. Sin embargo, es también muy importante para el debate que se incluye más adelante en la Sección 2, sobre los desacuerdos que surgieron y los posibles resultados. Por consiguiente, resulta indispensable incluir un breve resumen de las reformas.

- El Consejo Europeo se reunirá en principio cuatro veces al año. El Tratado estipula dos reuniones al año. La decisión del Consejo de Lisboa de establecer una reunión anual en primavera para analizar la política económica, social y de medio ambiente hizo aumentar el número de dos a tres. Otros factores, incluyendo por ejemplo los ataques terroristas del 11 de septiembre, han hecho surgir la necesidad de más reuniones, bien sean informales o especiales. Ahora habrá cuatro reuniones “normales”.

- Las preparaciones para el Consejo Europeo deberán ser considerablemente más eficientes. El Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Externas tendrá la responsabilidad general, incluyendo la tarea de elaborar “la agenda preliminar” como mínimo cuatro semanas antes de cada Consejo Europeo.

- La agenda establecerá una diferencia entre los asuntos que se necesita debatir o decidir por los jefes de estado y de gobierno y los que deben ser aprobados o ratificados sin discusión alguna. Cuando sea necesario debatir y decidir, el Consejo de Asuntos Generales preparará documentos alternativos.

- Una vez se haya aprobado el orden del día definitivo en la víspera de la reunión, no se podrán añadir más cuestiones.

- Los Jefes de Estado y de gobierno comenzarán los actos con una cena de trabajo a la que asistirán altos cargos políticos y el Presidente de la Comisión. El Consejo Europeo normalmente finalizará las deliberaciones el siguiente día, evitando así la necesidad de una tercera sesión de redacción del tipo que, normalmente, tiene lugar los sábados por la mañana.

- Las Conclusiones preliminares se distribuyen antes de la primera sesión de trabajo ordinaria y no, tal como ocurre actualmente, antes de la sesión final.

- La idea anglo-alemana de introducir una mayoría cualificada que vote en el Consejo Europeo fue, tal como se esperaba, totalmente inviable. La Presidencia, sin embargo, llamará la atención del Consejo correspondiente por “las conclusiones políticas” que se pudieran deducir de la discusión entre los jefes de estado y de gobierno.

- Las delegaciones sólo tendrán dos asientos, lo cual significa que se deberá elegir, cuando proceda, entre los ministros de asuntos exteriores y finanzas.

Estos cambios deberían dar como resultado discusiones más centradas y formales. Sin embargo, gran parte dependerá de la calidad del trabajo preparatorio. Por dicho motivo esta parte de las Conclusiones del Consejo de Sevilla es importante para

² Documento del Consejo número 9939/02

³ Ambas están adjuntas a las Conclusiones de Sevilla como Anexos 1 y 2.

las cuestiones en las que los jefes de estado y de gobierno estaban tan divididos. Analizaremos este punto más adelante.

El segundo memorando, que trata de las formaciones del Consejo por debajo del nivel de los jefes de estado y de gobierno, dieron lugar a mucha más discusión. No obstante, algunas medidas fueron aprobadas con poca o ninguna dificultad. Entre las cuales se incluyen:

- Programación más efectiva de las actividades del Consejo a través de la institución de un programa estratégico de tres años continuos y un programa anual de operaciones elaborado por las dos Presidencias responsables del siguiente período de doce meses.
- Compartir trabajo entre las Presidencias, incluyendo la designación de un presidente para la siguiente Presidencia, en los casos en que esté claro que el tema que se está analizando “fundamentalmente será tratado durante el siguiente semestre”. El examen del presupuesto de la UE, por ejemplo, será dirigido por el mismo presidente durante una anualidad.
- La presidencia permanente de ciertos grupos de trabajo por miembros de la Secretaría del Consejo.

Finalmente, sobre el futuro de las Presidencias semestrales en general, el Consejo de Sevilla acordó que la cuestión se debía discutir más a fondo y, por consiguiente, pidió a la Presidencia danesa que “tomara las medidas necesarias”. Éstas probablemente incluirán un procedimiento de consulta en el cual intervengan representantes personales de los jefes de estado y de gobierno, cuyo resultado sea un informe del Consejo Europeo en Copenhague en diciembre. Desde un punto de vista político, resultan sumamente importantes dos textos. El primero fue la insistencia del Consejo Europeo en cuanto a que los ajustes que se adoptaran finalmente debían “respetar el principio de igualdad entre los estados miembros”. El segundo fue que los jefes de estado y de gobierno han afirmado de facto que, aunque las medidas en cuestión finalmente incluirán la reforma del tratado, la reforma de la Presidencia también es asunto “suyo” y sin lugar a dudas aún más que de la Convención.

El referéndum irlandés sobre el Tratado de Niza

Las dos declaraciones sobre el Tratado de Niza y la neutralidad de Irlanda, la primera por el gobierno de Irlanda y la segunda por el Consejo Europeo, adjuntas ambas a las Conclusiones de Sevilla no causaron serias dificultades cuando se trataron durante un almuerzo de trabajo que tuvo lugar el viernes. El gobierno irlandés claramente ha decidido que el obstáculo constitucional a la participación irlandesa en los acuerdos de defensa mutua jugaría un papel decisivo en el segundo referéndum, el cual se celebrará este otoño, y los socios de Bertie Ahern no estaban dispuestos a estar en desacuerdo.

Se puede sostener que otros dos aspectos secundarios del Consejo de Sevilla fueron más interesantes. El primero fue el claro mensaje transmitido por Ahern, Cox y otros en el sentido de que a los irlandeses se les debería dejar en paz en la siguiente campaña. Se considera que las intervenciones bien intencionadas pero torpes de Romano Prodi han sido más perjudiciales que beneficiosas la primera vez y las autoridades irlandesas estaban claramente determinadas a cortarlas de raíz en esta ocasión.

La segunda fue la insistencia por parte del Consejo Europeo de que la aprobación de Irlanda al Tratado de Niza era “condición para que la ampliación tenga lugar en los plazos previstos”. En términos puramente técnicos, esto parece ser algo exagerado. Todas las disposiciones concernientes a la facultad de votación, los escaños parlamentarios y las cuestiones relacionadas que se tratan en el Tratado de Niza deben ser transpuestas a los tratados de adhesión con los países candidatos. Debido a que los mismos deben ser ratificados en su debido momento, se hace difícil ver una objeción política o moral a continuar haciéndolo aún cuando el voto irlandés fuera “No”. Sin embargo, es una decisión para el futuro. Mientras tanto, los jefes de estado y de gobierno supuestamente deseaban poner énfasis en la conexión entre el Tratado de Niza y la quinta ampliación, con respecto a la cual las encuestas de opinión pública en Irlanda siempre han sido muy positivas.

Por una legislación mejor

La Comisión ya ha elaborado varias propuestas diseñadas para mejorar la calidad de la legislación de la UE. Tal como se advirtió anteriormente,⁴ la pelota está ahora en la pista del Grupo Técnico de Alto Nivel. Sin embargo, el Consejo de Sevilla indicó la urgencia del tema al pedir un acuerdo antes de que finalice el año 2002.

PESD

Las cuestiones que se tratan en esta sección (párrafos 10-17) también se pueden analizar brevemente. El único tema conflictivo fue la ejecución de la asunción prevista por la UE del papel de la OTAN en Macedonia. Esto se trata en la Sección 2. Las demás cuestiones que aparecen en las Conclusiones fueron importantes, pero también muy conocidas. Las preparaciones diseñadas para permitir a la UE movilizar un ejército de 60.000 personas en el año 2003 han estado en marcha durante varios años y siguen más o menos según lo previsto. La decisión de la UE de asumir la responsabilidad de la misión de policía internacional en Bosnia y Herzegovina, aunque de suma importancia en cuanto a sus consecuencias y exigente en términos prácticos, ya era un acuerdo cerrado mucho antes de la reunión de Sevilla. El trabajo en otras cuestiones civiles: el estado de derecho, la administración civil y la protección civil, también se está desarrollando de acuerdo con lo previsto.

El trasatlántico, en otras palabras, continúa su rumbo y el propósito de estos párrafos, por consiguiente, era fundamentalmente proporcionar a los que están en el puente de mando la oportunidad de tomar nota.

1.3 Ampliación (párrafos 18-25)

La característica más importante de los párrafos que tratan la ampliación es que no añaden nada nuevo. El cinismo, el sensacionalismo y la angustia garantizan que haya una “noticia alarmista” sobre la ampliación en casi todos los Consejos Europeos. El Consejo de Sevilla no fue una excepción. El desventurado ministro de asuntos exteriores de Austria dejó caer que había una gran probabilidad de que el Consejo Europeo especial encargado de la ampliación, que la Presidencia danesa tenía previsto celebrar en Bruselas en octubre, debía ser retrasado. El hecho de admitir que no tenía otro motivo que la creencia de que debía ser así porque “así lo decía la gente de Bruselas” y que la Presidencia danesa, quien puede decidir por sí misma,

⁴ Página 21

inmediatamente frustró la idea, aunque esto no impidió que aquellos a quienes les gusta publicar este tipo de noticias, lo hicieran.

Sin embargo, fue una noticia totalmente carente de valor. El trasatlántico continúa avanzando. Mejor aún, lo hace a una velocidad considerablemente superior a la prevista por muchos. Mucha gente suponía hace seis meses que la Presidencia española sería muy lenta en cuanto a la ampliación, con respecto a la cual en algunos momentos ha parecido tener poco entusiasmo. Tal como resultó después, se demostró que los críticos estaban muy equivocados. Para cuando se reunió el Consejo de Sevilla, la Presidencia había negociado 83 capítulos y había conseguido cerrar no menos de 49. A partir de entonces, ambos números han aumentado a 96 y 52 respectivamente.

Como resultado de ello, dos países candidatos, Chipre y Lituania, han hecho todo lo que podían hacer antes de reanudar los tan importantes capítulos sobre agricultura y presupuesto a continuación de las elecciones en Alemania y que la mayoría de los demás miembros de la “categoría de los diez” siguen muy de cerca. En otro grupo, los búlgaros, quienes han completado 20 capítulos, lo tienen prácticamente conseguido. Sin embargo, los rumanos han concluido tan sólo 12. Con sólo tres después de los malteses, se prevé que los búlgaros cierren sus negociaciones antes de que finalice el año 2003, lo cual, de acuerdo con lo dicho en Niza, significa que podrían participar en las elecciones parlamentarias del año 2004.

Los párrafos relativos a la ampliación pueden resultar muy familiares. Sin embargo, no por ello dejan de ser interesantes. Por el contrario, la manera en el que mensaje se vuelve a plantear es digna de mención en muchos aspectos. Tres ejemplos deben ser suficientes.

El primero se refiere al texto del párrafo 22. Durante la mañana del sábado, a continuación de la intervención de Wim Kok, el actual primer ministro holandés, se introdujo una nueva frase que reza como sigue:

“El principio de diferenciación debe respetarse hasta el final de la negociación.”

La frase en sí misma fue impecable. Casi todas las Conclusiones del Consejo en años recientes han remarcado el mismo punto. Sin embargo, el hecho de que Kok insistiera en ello esta vez, y que sus compañeros asintieran, es signo de que las negociaciones se acercan al punto decisivo. Incluso los gobiernos que se han entregado de lleno al proceso, tal como sin lugar a dudas ha sido el gobierno de Kok, están ansiosos por dejar claro a los candidatos que se está aún en fase de negociaciones y que el acuerdo no se ha cerrado. Más específicamente, un acuerdo financiero “generoso” no se puede dar por sentado y los países que están en el primer grupo, tales como Malta, que se ha quedado atrás con respecto a los dirigentes, deben asegurarse que llegan a la línea de meta al mismo tiempo que los demás, si no desean que se les deje esperando.

El párrafo 24 habla de Chipre. Una vez más las opiniones son ortodoxas. Si para el momento en que se cierren las negociaciones la isla está aún dividida, la UE permitirá a la parte griega que se adhiera por sí sola. Sin embargo, el Consejo Europeo expresó la esperanza de que las negociaciones actuales patrocinadas por las Naciones Unidas tengan éxito y prometieron aportar una “contribución financiera importante” a la parte septentrional de la isla si lo hacen. Hasta aquí muy bien. Lo que no se ha dicho tan abiertamente antes, sin embargo, es que si surge una Chipre reunificada, “deberá hablar con una sola voz y velar por la correcta aplicación del Derecho de la Unión

Europea”. En otras palabras, la Unión no quiere tener nada que ver con las soluciones que toleren la coexistencia de facto de dos estados. No es para nada una nueva doctrina, pero su reiteración, en este momento, envía un claro mensaje a los chipriotas turcos y sus simpatizantes quienes todavía aparentemente creen que esa situación puede ser aceptada por Europa.

El último punto trata de Turquía. El párrafo 25 a simple vista es alentador desde el punto de vista de Turquía, especialmente cuando plantea la posibilidad de que en Copenhague podrían tomarse “nuevas decisiones sobre la etapa siguiente” en diciembre. Detrás de estas palabras alentadoras, sin embargo, se esconde una realidad mucho más compleja. Durante la reunión, Paavo Lipponen advirtió de la existencia de esperanzas irreales. El canciller alemán manifestó en su conferencia de prensa que las negociaciones con Turquía tras el Consejo de Copenhague podrían comenzar siendo “völlig unrealistisch” (totalmente irreales). Es cierto que en el Consejo, varios primeros ministros, entre ellos Aznar y Rasmussen, quienes presidirán la reunión de Copenhague, se mostraron más positivos. Los jefes de estado y de gobierno, sin embargo, están muy lejos de mantener una posición unificada con respecto a esta cuestión.

1.4. Asilo e inmigración (párrafos 26 a 39)

La tesis de que la mayoría de las cuestiones del Consejo Europeo son asuntos del día se ilustra mejor si nos fijamos en los párrafos que hablan del asilo y la inmigración en las Conclusiones de Sevilla. Esto puede que sorprenda. ¿Acaso no era este el asunto central de la agenda de Sevilla, y no se debió ello a la intervención del primer ministro británico que buscaba llamar la atención sobre ello, en respuesta, tal como él mismo declaró, al dramático surgimiento del desafío de la extrema derecha en Francia y en otros lugares?

La respuesta a ambas preguntas es “sí”. El resultado final del populismo de Blair fue, sin embargo, mucho menos espectacular de lo que muchos esperaban y de lo que supuestamente él esperaba. La controversia sobre el tratamiento de los terceros países que no cooperan, cuestión en la que Blair y Aznar se posicionaron en el lado perdedor, se analizará en la Sección 2. Los demás párrafos que hablan del asilo y la inmigración, sin embargo, son a su modo mucho más reveladores. La valiente y nueva política de la Unión Europea sobre el asilo y la inmigración demuestra ser, si se analiza más detalladamente, nada más que un catálogo bastante moderado de planes e iniciativas que han estado circulando desde hace mucho tiempo.

El párrafo 26 marca la pauta. La determinación del Consejo Europeo de “activar la ejecución, en todos sus aspectos, del programa aprobado en Tampere” (en octubre de 1999) se afirmó con anterioridad y sin lugar a dudas se aseverará nuevamente. No queda otro remedio. El programa es enorme y las personas responsables del mismo, particularmente el Comité de Altos Responsables Nacionales del artículo 36, son todas muy humanas. El efecto del 11 de septiembre pertenece ahora al pasado. Es cierto que, como resultado del enorme aumento en la carga de trabajo que siguió a los ataques terroristas, el comité se reúne ahora una vez al mes. Tal como comentó una persona que está muy involucrado en ello, sin embargo, a sus miembros les resulta muy fácil usar el plazo más amplio del que disponen con demostraciones fatigosas de su capacidad aparentemente ilimitada para estar en desacuerdo.

Los siguientes párrafos resaltan la característica actual del ejercicio. Los documentos de la Comisión sobre inmigración ilegal y la gestión integrada de las fronteras exteriores no se presentaron en respuesta al éxito de M. Le Pen en la primera ronda de las elecciones presidenciales francesas. El primer documento apareció en noviembre de 2001 y aunque éste no se publicó hasta principios de mayo, se había estado tramitando durante cierto tiempo.⁵ La lista de leyes que el Consejo Europeo instó que adoptara el Consejo en el párrafo 37 resulta, en muchos aspectos, muy familiar, incluyendo tal como lo hace el Reglamento de Dublín II y las normas sobre requisitos para obtener el estatuto de refugiado, los cuales ya figuran en las Conclusiones de Laeken.

Incluso la “integración de la política de inmigración en las relaciones de la Unión con terceros países” que causó cierta discordia antes y en Sevilla, no era en sí misma una nueva idea. Por el contrario, el párrafo 40 de las Conclusiones de Laeken hacía un llamamiento a la integración de “la política sobre los flujos migratorios en la política exterior de la Unión Europea”.

Los párrafos que analizan el asilo y la inmigración en las Conclusiones de Sevilla, han sido más una labor llevada a cabo por los burócratas de Bruselas y Madrid que por el primer ministro británico. La Presidencia española, al final de cuentas, había declarado que la Justicia y los Asuntos de Interior eran prioridad de la Presidencia antes de asumirla.

Esto no significa restar valor a la utilidad de las Conclusiones. Sin embargo, subraya una de las principales “lecciones de Sevilla”, que es que el populismo tiene poco sitio en el Consejo Europeo. Afortunadamente.

1.5. Johannesburgo (párrafos 40 a 46)

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible tendrá lugar en Johannesburgo en agosto de 2002. La Comisión y varios Consejos, incluidos el de Medio Ambiente y Desarrollo, han estado trabajando durante varios meses para definir la posición global de la UE. El párrafo 40 menciona las reuniones de marzo, mayo y junio.

Por consiguiente, una vez más, los jefes de estado y de gobierno tuvieron poco que hacer salvo aprobar lo que ya se había hecho. Esto no les impidió, sin embargo, discutir los temas en cuestión. En cuanto a las Conclusiones mismas, la redacción no cambió demasiado durante las treinta y seis horas del Consejo de Sevilla. Aquellos que representan a la UE en Sudáfrica pueden hacerlo, sin embargo, en el entendimiento de que el Consejo Europeo en su conjunto está firmemente convencido de la importancia del acontecimiento y la aportación de la UE. El presidente del gobierno sentó las bases en sus observaciones introductorias. Romano Prodi le siguió, argumentando que independientemente de lo que hicieran o dijeran los demás países desarrollados, al menos la Unión debía demostrar que estaba preparada para hacer frente a los desafíos de la globalización. Blair, Persson, Rasmussen, Chirac y muchos lo corroboraron. En resumen, Aznar observó: “África es de hecho importante (...) Muchos de nosotros deseamos que la UE sea proactiva en Johannesburgo (...) No hay marcha atrás.”

Con todo, el debate de Sevilla proporcionó aún más pruebas de lo que he venido definiendo en otros puntos como un cambio importante en la opinión con respecto a la

⁵ Véase COM (2001) 672 final y COM (2002) 233 final.

política de desarrollo, que ha estado cobrando velocidad en los más altos niveles de la Unión Europea desde la segunda mitad del año pasado.⁶

1.6. Crecimiento y Competitividad (párrafos 47 a 54)

A excepción del párrafo 48, que habla de los desafíos a los que se enfrenta el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión que han surgido en Francia y en otros lugares y que se discuten en la Sección 2 de la presente nota, las cuestiones analizadas en estos párrafos eran “cuestiones del día”. La mayoría de ellas fueron discutidas en el Consejo de Barcelona en el pasado mes de marzo.⁷ Éste es el caso, por ejemplo, de los servicios financieros, fiscalidad de la energía, buen gobierno de las empresas, el Sexto Programa Marco de Investigación, la liberalización de los mercados del gas y de la electricidad y el Plan de Acción e-Europa 2005. Se vuelve a hacer hincapié sobre estas cuestiones bien porque los afectados deseaban un estímulo fresco a sus esfuerzos desde los niveles más altos o bien porque los nuevos progresos eran dignos de mención o porque algunos jefes de estado o de gobierno querían hacer hincapié en sus temas preferidos. Lipponen, por ejemplo, insertó una referencia a la biotecnología, mientras que Chirac, incluso sin que Jospin se lo sugiriera, insistió en que se debería aludir una vez más a los servicios de interés general.

El paquete fiscal, que se trata en el párrafo 51, se encuentra en una categoría diferente, debido a que con la apertura de las negociaciones con Suiza sobre la fiscalidad del ahorro, en las semanas posteriores a Barcelona, se presume que ahora es de mayor interés. Es aún muy pronto para decir cómo concluirán las negociaciones pero el tono de las Conclusiones y de algunas de las observaciones hechas en Sevilla pone de manifiesto la importancia que los jefes de estado y de gobierno le confieren al asunto. Las Conclusiones reconocen que las negociaciones se han iniciado recientemente. No obstante, el Consejo Europeo espera que puedan “avanzar a ritmo acelerado y concluir lo antes posible durante el segundo semestre de 2002”. Al abrir la sesión en la que se analizaría el tema, Aznar remarcó el mismo punto en términos claros, mientras que fuera de la cámara del Consejo, durante una conferencia de prensa, Hans Eichel, el ministro de finanzas alemán, resaltó el “claro vínculo” entre el secreto bancario, la evasión fiscal y el terrorismo.

1.7. Relaciones Exteriores (párrafos 55 a 57)

Aunque pudieron distanciarse de las Conclusiones y los anexos que hablaban de Oriente Medio y la India/Pakistán durante las sesiones preliminares del sábado por la mañana, los jefes de estado y de gobierno sorprendentemente no dedicaron tiempo “ordinario” al examen general de los asuntos internacionales. El viernes, el almuerzo de trabajo se dedicó tanto al breve debate sobre Kaliningrado como a tres temas que se trataron en los párrafos del Futuro de Europa, dos de los cuales, de todos modos, requirieron una considerable atención.⁸

Los ministros de exteriores, durante su almuerzo del viernes discutieron, por consiguiente, los párrafos y las declaraciones relativas a las cuestiones de política exterior. Los Directores Políticos y en particular los miembros del grupo de los “Cinco”⁹ hicieron, sin embargo, la mayor parte del trabajo.

⁶ Peter Ludlow, *The Laeken Council* EuroComment 2002 p.157 ff

⁷ Peter Ludlow, *El Consejo de Barcelona*.

⁸ Remitirse más adelante a la Sección 2.

⁹ Francia, Alemania, Italia, España y el Reino Unido.

En lo que respecta a Kaliningrado, está claro que el tiempo se está acabando. Suponiendo que tanto Lituania como Polonia se uniesen a la UE en 2004, esta ciudad rusa se convertirá en un enclave dentro de la Unión Europea. El mandato del Consejo Europeo a la Comisión de que se apresure a elaborar propuestas tendentes a resolver “con eficacia y flexibilidad” la cuestión del tránsito y otras cuestiones que esta novedad implicará fue, por consiguiente, suficientemente razonable. Sin embargo, a la cuestión se le ha añadido algo de picante por el hecho que la Sra. Putin tiene aparentemente fuertes lazos personales con la zona.

La declaración sobre Oriente Medio no sorprendió a nadie. El lanzamiento de la nueva “doctrina de Bush” sobre el Oriente Medio, sin embargo, ha intensificado su importancia. Queda aún por verse si la UE se mantendrá firme en los principios que tantas veces ha enunciado el Consejo Europeo.

Finalmente, la declaración sobre la situación del subcontinente asiático fue tan predecible como deseable y necesaria.

1.8. Varios (párrafos 58 y 59)

Los últimos dos párrafos que tratan sobre las “regiones ultraperiféricas” son típicos del apartado de “otros asuntos” que tienden a colarse en la agenda del Consejo Europeo. Estos deberían ser excluidos por las reformas procedimentales acordadas ahora. Las regiones en cuestión son los departamentos de ultramar franceses, las Azores, Madeira y las Islas Canarias, referidas todas ellas en el artículo 299 del Tratado. Sin embargo, la lista no incluye a las islas griegas, con gran disgusto para el gobierno griego, quien ha intentado una vez más en el período previo a Sevilla asegurar un estatus y tratamiento similares para sus “regiones ultraperiféricas”. Sin éxito, tal como confirma el párrafo 58.

2. ‘Temas de discusión’.

El título se ha tomado del informe de Sevilla sobre la reorganización de las reuniones del Consejo Europeo. Tal como se ha demostrado en la sección anterior, los jefes de estado y de gobierno pueden expresar, y de hecho expresan, sus opiniones sobre los “asuntos del día”. Supuestamente continuarán haciéndolo bajo el nuevo régimen. Las cuatro cuestiones analizadas en la presente sección, sin embargo, son del tipo de “temas de discusión” con respecto a los cuales, bajo la nueva organización, se debería permitir al Consejo Europeo centrarse en ellos en el futuro.

2.1. La reforma del Consejo (Párrafo 4 y Anexo 2)

El tema de la reforma del Consejo ya se había debatido en la Sección 1, por el simple hecho de que algunas de las propuestas más importantes no eran conflictivas. Sin embargo, éste no es el caso de varias cuestiones que aparecen en el Anexo 2, el segundo de los informes de la Presidencia que tratan el tema. Tres temas fueron susceptibles de debate, conduciendo en dos ocasiones a severos contratiempos para la Presidencia española, la cual había invertido una cantidad de tiempo y prestigio considerable en la preparación de este paquete.

¿Un nuevo Consejo de Asuntos Generales separado?

Ésta fue la cuestión más conflictiva en el orden del día de Sevilla. Al ver el fracaso manifiesto de los ministros de exteriores de la UE para proporcionar la dirección general que la Unión tanto necesita, la Presidencia española propuso separar los Asuntos Generales y las Relaciones Exteriores. No insistieron en que se debería excluir a los ministros de exteriores del primero de los dos Consejos a resultas de la división. Cada estado miembro debía organizarlo de la manera que considerara más apropiada. La presunción general entre los partidarios de la reforma fue, sin embargo, que el nuevo Consejo de Asuntos Generales sería gestionado cada vez más por poderosos ministros europeos, que dieran cuenta directamente a los jefes de estado o de gobierno.

No hace falta explicar que hubo una considerable oposición a estas propuestas en muchos, por no decir en la mayoría, de los ministerios de asuntos exteriores. Por ello mismo, la Presidencia decidió que las propuestas de reforma deberían ser tratadas por los jefes de estado y de gobierno solamente, durante un almuerzo de trabajo a la cual no asistieron los ministros de asuntos exteriores. En dichas circunstancias, la Presidencia creyó que sus ideas iban a ser aceptadas. Estaban equivocados. El debate fue más vivo de lo que ellos o cualquier otro hubiera previsto y terminó en una confusión importante. Siete gobiernos estaban claramente a favor de la reforma: los cinco grandes estados, más Dinamarca y Suecia. Seis estaban igualmente en contra: los países del Benelux, Austria, Grecia y Portugal. Se creía que Finlandia estaba a favor pero nadie tenía muy claro cuál era la postura de Paavo Lipponen. El primer ministro irlandés se mantuvo en silencio, pero en las discusiones preliminares los representantes de su gobierno habían estado firmemente en contra. Por consiguiente, el resultado de la partida fue de 8 a favor y 7 en contra, es decir, una victoria para la Presidencia en un sentido puramente numérico pero un fracaso político. La Presidencia española concluyó con razón que su propuesta no era lo suficientemente aceptable para los estados miembros, con lo cual los Asuntos Generales y las Relaciones Exteriores se seguirán tratando en un único Consejo.

Surgen de inmediato dos preguntas: ¿por qué fue tan grande la oposición a esta propuesta y qué significa su retirada dentro del contexto de la reforma del Consejo en su conjunto?

La respuesta a la primera de ellas es compleja. En algunos países en cuestión los gobiernos de coalición son la norma y la cartera de ministro de asuntos exteriores es una baza negociable bastante importante en la formación de cualquier coalición. Si se le cortan las alas, el valor de la cartera se verá reducido. Otros oponentes resaltaron que para ellos la política de la UE es ahora, en efecto, el núcleo de la política exterior. Quítenla y los ministros de exteriores tendrán poco que hacer. Sin embargo, ninguno de estos argumentos es especialmente convincente debido a que no había nada en la propuesta de la Presidencia que obligara a los gobiernos a excluir a sus ministros de Asuntos Exteriores de los Asuntos Generales.

En realidad, la resistencia del Consejo se debe sobre todo a la desconfianza sorprendentemente emocional que la mayoría, si no todos los gobiernos involucrados, sienten hacia las intenciones de los estados miembros más grandes. Las disputas previas a Niza entre grandes y pequeños fueron mencionadas específicamente por Guy Verhofstadt en las observaciones del almuerzo del viernes. El hecho de que Dinamarca, Suecia e incluso Finlandia, cuyo primer ministro con frecuencia ha advertido del

peligro del poder de los grandes estados de la fueran partidarios de la reforma no hace sino confirmar que la oposición fue más visceral que racional. Sin embargo, no por eso llegó a ser menos seria o eficaz. Tal como pude descubrir en una conversación dilatada con un personaje importante de uno de los gobiernos contrarios el viernes por la mañana, los sentimientos que generó esta controversia fueron notablemente fuertes. Los países más grandes, supuestamente, se proponían evitar por completo los procedimientos establecidos, reduciendo la importancia de Asuntos Generales y haciendo lo suyo en otro sitio. “¿Cómo podemos permitir una situación en la que gente como Peter Hain dirija Europa?” En efecto, cómo. Sin embargo, las personas de la oposición con las que he podido debatir la cuestión siempre han mantenido una postura firme en relación con la importancia de los ministros del Consejo Europeo, con lo cual la explosión del debate tenía más tintes sentimentales que racionales.

Estos sentimientos, por supuesto, han estado pululando durante un largo tiempo y la Presidencia era bien consciente de ello. Sin embargo, estaban convencidos de que todo se arreglaría en Sevilla. ¿Hubo entonces otras razones más próximas? La respuesta es afirmativa, al menos una, que concierne a José María Aznar y a Tony Blair. La idea de un Presidente permanente del Consejo Europeo da que pensar. La idea de que la persona en cuestión pueda ser un antiguo primer ministro de un estado grande cuya fecha de caducidad haya vencido, resulta provocadora. La idea de que Blair o Aznar puedan ser candidatos para un puesto que no existe, que no puede existir antes de 2007 y que los estados pequeños harán lo imposible por hacer que esta idea muera antes de su nacimiento, es increíble. En vista de la confirmación aparentemente seria de las tres ideas por parte de los líderes de los estados grandes, el comportamiento irracional de algunos de los primeros ministros de los estados pequeños llega incluso a parecer razonable. Sería difícil de hecho pensar en una manera peor de introducir un debate serio sobre la reforma del Consejo que esta iniciativa anglo-española impecablemente inoportuna.

Basten estos comentarios sobre el porqué. ¿Realmente importa el contratiempo? Si han de juzgarse las primeras reacciones de los partidarios más importantes de la reforma, la respuesta debe ser sí. La reforma del Consejo de Asuntos Generales ha estado incluida en la agenda durante mucho tiempo y las esperanzas de éxito eran tan elevadas que no se esperaba una negativa. Incluso se empeoró por culpa de dos acontecimientos que tuvieron lugar el sábado por la mañana.

Las conclusiones preliminares de la Presidencia habían vuelto al modelo del Consejo único. No obstante, intentaron salvar algo de la situación introduciendo la idea de reuniones por desdobladas, con distintos órdenes del día en días diferentes con el fin de debatir las dos áreas de actividad del Consejo. El primer ministro portugués se opuso a la idea de dos reuniones en días distintos, con el resultado de que se incluyó una sugerencia negociada por Guy Verhofstadt indicando que esta idea podría ser considerada “éventuellement”. La traducción al inglés de esta palabra (“possibly”) no hace justicia a los matices de un vocablo que puede interpretarse como “este año, el próximo año, alguna vez, nunca”.

El segundo revés se produjo, curiosamente, como resultado de una intervención de Jacques Chirac, que había apoyado la propuesta original. El presidente francés afirmó que para proteger la función del ECOFIN la nueva metodología para la preparación de las reuniones del Consejo Europeo debía “tomar en cuenta las normas de funcionamiento de la UEM”. Sin embargo, como la tendencia del ECOFIN a actuar de forma independiente es uno de los ejemplos más claros de la actual falta de

organización eficaz de las instituciones comunitarias, esta condición no hace sino perjudicar aún más la reforma propuesta.

Superficialmente, los reformistas sufrieron un fracaso muy serio. Sin embargo, con un poco de perspectiva, el futuro no se ve tan negro como parecía serlo en Sevilla. En este terreno deben hacerse tres consideraciones.

En primer lugar, tal como hemos analizado en la Sección 1, a partir de ahora el Consejo Europeo funcionará de manera diferente. Si se desea que esta reforma sea eficaz, sus reuniones tendrán que estar mejor preparadas que las que se han venido celebrando hasta ahora, independientemente de quienes sean las personas responsables de los Asuntos Generales. Por consiguiente, existe presión desde arriba.

En segundo lugar, los países que están a favor de la reforma todavía tienen bastante margen de maniobra. Por ejemplo, pueden enviar ministros europeos con nuevas ideas a las reuniones de Asuntos Generales si así lo desean. Por consiguiente, ellos deben demostrar que desean mejorar la situación. Este punto es especialmente importante para los estados más grandes, cuyos ministros de exteriores han sido sin duda más negligentes en la dirección general que sus homólogos de los estados pequeños.

En tercer lugar, la Presidencia danesa, que ha prometido examinar las normas de procedimiento del Consejo, puede servirse del hecho de que el Consejo de Sevilla acordó separar las sesiones para ocuparse de los Asuntos Generales y las Relaciones Exteriores. Estas tendrán que celebrarse los mismos días. En su mayoría podrían involucrar a las mismas personas. No obstante, las sesiones separadas, tal como indica la versión inglesa de las Conclusiones, sugiere que habrá tanto órdenes del día como conclusiones separadas. Es un pequeño detalle, pero podría ser importante, si los reformistas están realmente por la labor.

Formaciones del Consejo.

Las conclusiones de Sevilla resultarán en una drástica reducción del número de formaciones del Consejo, de dieciséis a diez. La mayoría de las propuestas de la Presidencia fueron aprobadas, pero hubo lamentos por varias partes, incluyendo la desaprobación pública por parte de Gerhard Schroeder de la decisión de fusionar el Consejo de Desarrollo con el nuevo super-Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. Suponiendo que este último sea responsable de la dirección general, la política exterior, la política de comercio, la política de desarrollo y la PESD, esta protesta no parece injustificada. El peligro de la sobrecarga es, sin embargo, más una consecuencia de la decisión de hacer fracasar el plan de la Presidencia de dividir los Asuntos Generales y las Relaciones Exteriores que un juicio erróneo de la Presidencia. Si se hubiera creado un Consejo de Asuntos Generales distinto, habría tenido mucho sentido un Consejo de Relaciones Exteriores responsable de toda una gama de asuntos, desde el comercio hasta el mantenimiento de la paz.

Transparencia.

Este fracaso de la Presidencia sobrevino de improviso y todavía resulta difícil de explicar. El texto original de la Presidencia propuso que cuando el Consejo debatiera la legislación sujeta a codecisión con el Parlamento Europeo, el público y por supuesto

las cámaras de televisión deberían poder estar presentes tanto en la fase inicial como en “todos” los debates posetiores, incluyendo la votación final. Sin embargo, cuando los jefes de estado y de gobierno discutieron las Conclusiones preliminares el sábado por la mañana, Juncker y luego Chirac manifestaron su discrepancia. Como consecuencia de ello, sólo los procedimientos iniciales, la votación final y las explicaciones de voto se abrirán ahora al público.

Lo sorprendente no es que Juncker o incluso Chirac hablaran como lo hicieron, sino que los defensores nórdicos de la transparencia aparentemente se mantuvieron en completo silencio. Yo, al menos, aún no he escuchado ninguna explicación satisfactoria.

2.2. La PESD (párrafo 14)

Los antecedentes de esta historia se remontan a la propuesta de Javier Solana, posterior al Tratado de Laeken, según la cual la UE debería demostrar su supuesta disposición a emprender operaciones militares limitadas asumiendo las responsabilidades de la OTAN en la Ex República Yugoslava de Macedonia.¹⁰ Aunque la iniciativa fue aprobada en Barcelona, los británicos en particular insistieron en que no se podía ejecutar salvo y hasta que la UE hubiera concluido un acuerdo con la OTAN que contemplara el acceso a los activos de la OTAN. Sin embargo, para poder hacerlo, los británicos, los alemanes y la Presidencia española insistieron en que el gobierno griego debía levantar sus objeciones al acuerdo de Ankara con Turquía.

Aproximadamente durante las diez semanas posteriores al Consejo de Barcelona, la mayoría de los pesos pesados de la UE se emplearon a fondo con Grecia. Sin embargo, fue una misión destinada al fracaso. El gobierno griego se sentía ignorado y varios estados miembros creían lo mismo. En esta situación, la Presidencia cambió de estrategia. Se encontraron nuevas palabras para apaciguar a Grecia, Aznar informó a sus compañeros durante el almuerzo del viernes, y Simitis indicó su disposición a aceptar la nueva fórmula. Y, por lo que respecta a Sevilla, así concluyó el tema. Sin embargo, las reacciones iniciales del gobierno turco, que estaba en dificultades debido a la enfermedad de Ecevit, fueron negativas. La última palabra de la Presidencia, sin embargo, fue que se trataría de convencer a los turcos y que todavía esperaba lograr un acuerdo UE-OTAN antes de que finalizara su mandato de seis meses.

Ahora sabemos que no tuvieron éxito. Sin embargo, visto a más largo plazo, la UE ha progresado sin lugar a dudas desde que los problemas aparecieron por primera vez antes del Consejo de Laeken, el pasado mes de diciembre. La disposición de los turcos a aceptar el acuerdo original de Ankara fue tan extraordinaria como alentadora. Un buen acuerdo, sin embargo, fue totalmente arruinado por el tratamiento incompetente dispensado a los griegos por parte de la UE, a quienes se les presentó un hecho consumado. Fue siempre poco realista imaginar que simplemente se rendirían, pero se perdió mucho tiempo al intentar persuadirlos de hacer justamente eso. El cambio de táctica por parte de la Presidencia española fue, por tanto, justificado y, de hecho, esencial. El hecho de que como consecuencia de ello los griegos estén nuevamente a bordo sin, aparentemente, ningún cambio ni en la sustancia ni en el tono del acuerdo original ha creado una base para un acuerdo duradero que no existía antes.

¹⁰ Véase Peter Ludlow *The Laeken Council para ver los antecedentes*, pp. 80-88 y *The Barcelona Council*, pp. 177-181.

Es posible que no ocurra, pero sin los cambios operados en Sevilla, sería sencillamente inconcebible.

2.3. Inmigración ilegal y política exterior de la UE (párrafos 33 a 36)

Para la mayoría de los que escribieron acerca del Consejo de Sevilla, ésta fue la gran noticia. Sin embargo, en realidad demostró ser menos interesante o sorprendente que la disputa sobre la reforma del Consejo. Resulta importante hacer dos observaciones preliminares. En primer lugar, tal como hemos indicado anteriormente, la mayoría de los párrafos que hablan del asilo y la inmigración provocaron muy poco debate o quizás ninguno. En segundo lugar, la necesidad de integrar la política sobre flujos migratorios en la política exterior de la Unión Europea fue aceptada por todos. Desde este punto de vista, fue asimismo “evidente”, tal como observó el primer ministro danés en Sevilla, que la UE podía y de hecho debería ejercer presión sobre los gobiernos que se negaran a cooperar en el control de la inmigración ilegal.

La diferencia fundamental entre los protagonistas de Sevilla fue, por tanto, relativa a la presentación. Aznar, Blair y Berlusconi eran partidarios de una política exterior populista en la cual a la UE se le permitiera amenazar y, de ser necesario, sancionar a los gobiernos que no cooperaran. Sus oponentes, liderados por Chirac, Persson, Verhofstadt y Juncker, argumentaban que eso era un uso inadecuado de la política de desarrollo y que no concordaba con el enfoque positivo sobre la división de ricos-pobres en el que la UE había insistido con tanta firmeza tras los acontecimientos del 11 de septiembre.

Al fin y a la postre, no puede haber muchas dudas sobre qué bando “ganó”. Es cierto que el párrafo 36 permite las sanciones. Sin embargo, esto último sólo se puede aplicar sobre la base de la unanimidad y de manera que no se perjudique ni los “compromisos contraídos” por la Unión ni se menoscaben los “objetivos de la cooperación para el desarrollo”. En el párrafo 33, el Consejo Europeo también “recuerda que, tanto la intensificación de la cooperación económica, como el desarrollo de los intercambios comerciales, la ayuda al desarrollo y la prevención de conflictos, constituyen medios para promover la prosperidad económica de los países afectados y reducir así las causas de los movimientos migratorios”.

2.4. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (párrafo 48)

La última “cuestión a debatir” no ocupó mucho tiempo en Sevilla, debido a que se había discutido largo y tendido en la reunión del ECOFIN celebrada en Madrid, que comenzó a las 19.00 de la tarde anterior y no concluyó hasta casi las 2.00 de la mañana del día del Consejo Europeo mismo. No obstante, los temas en cuestión revestían mucha importancia y los jefes de estado y de gobierno no podían hacer caso omiso de ellos.

Dos asuntos preliminares son esenciales para poder entender la historia. La primera es el resultado de la confrontación entre la Comisión y Alemania y Portugal con respecto a los déficits presupuestarios de ambos países en febrero.¹¹ Después de una prolongada lucha, el Consejo finalmente acordó no enviar a ninguno de los países una “carta azul” en el entendimiento de que ambos “intentarían una reducción del déficit del año 2003 para asegurarse de que se acerquen a una posición de equilibrio en

¹¹ Este episodio fue discutido ampliamente en Peter Ludlow *The Barcelona Council*, pp. 41-47.

el año 2004". El segundo fue la creación de un nuevo gobierno en Francia, decidido a recortar los impuestos y el cada vez mayor gasto público en muchas áreas, incluyendo la defensa. Para la Comisión, y de hecho para casi todos los demás, esto sólo significaba una cosa: Francia estaba en peligro de desviarse del objetivo de un presupuesto equilibrado para el año 2004.

Hay dos puntos de vista muy diferentes en cuanto a lo ocurrido en el ECOFIN de Madrid y posteriormente en el Consejo de Sevilla. Según una de las interpretaciones, a Francis Mer, el nuevo ministro de finanzas de Francia, se le dio una lección saludable en cuanto a las realidades de la elaboración de las políticas económicas en una Unión Económica y Monetaria y se le obligó a apuntarse a un acuerdo que era idéntico en todos sus aspectos al acuerdo que Alemania había aceptado en febrero. Según el otro punto de vista, sin embargo, Mer trató al ECOFIN con desdén y al añadir una declaración unilateral, la cual afirmaba que Francia sólo podía aceptar este compromiso si lograba un crecimiento del 3%, puso en entredicho al Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La verdad quizás se encuentre en un punto intermedio. Contrario a la impresión que ha dado posteriormente el *Financial Times*, la cual ha sido inusitadamente confusa e imprecisa sobre esta cuestión, la "concesión" por la cual el ECOFIN permitió a los franceses intentar lograr una posición "cercana al equilibrio" para el año 2004 no sorprendió en absoluto. De hecho hubiera sido sorprendente si Francia hubiese sido obligada a aceptar un objetivo que era más exigente que el acordado con Alemania cuatro meses antes. El hecho de que aceptó este texto, por consiguiente, se debe considerar como un adelanto positivo. Lo más inquietante fue la manera en que lo hizo. En febrero, Hans Eichel compartió el análisis de Pedro Solbes de las cuestiones sustantivas en juego. En Madrid y Sevilla, Francis Mer ofreció a sus compañeros una serie de explicaciones poco medidas sobre los beneficios que recibiría Europa si Francia cumplía los compromisos del gobierno de recortar los impuestos y aumentar el gasto, y sólo cedió en los asuntos sustantivos después de la redacción de una declaración unilateral que planteaba aún más dudas sobre la sinceridad de su compromiso.

Madrid y Sevilla, por tanto, no resolvieron la cuestión ni en un sentido ni en otro. Los defensores del Pacto de Estabilidad y Crecimiento pueden insistir, y sin lugar a dudas insistirán, en las palabras que los franceses aceptaron y resaltarán, tal como hizo el ministro de finanzas holandés en términos nada inciertos en Sevilla, que la declaración unilateral es de Francia y no del ECOFIN. Sin embargo, parece no haber duda de que el nuevo gobierno francés, por el momento y por todos los medios, tirará con fuerza de la cuerda y al hacerlo alentarán a otros, tales como los italianos, para que la aflojen.

La próxima entrega en esta historia particular casi con certeza no involucrará a Francia. El criterio primordial desde el punto de vista del Pacto de Estabilidad y Crecimiento no es el objetivo de "cercano al equilibrio", aspiración con la que se está de acuerdo, sino la cifra de déficit del 3%, que es una obligación vinculante. Francia parece que cumplirá con la misma este año, Portugal, por el contrario, lo más seguro es que no la haya cumplido en 2001 y, por consiguiente, podrá recibir "sanciones". La victoria en París podría, por tanto, depender en gran medida de cómo negocia la UE con Lisboa. Los próximos seis a nueve meses podrán ser de todo menos aburridos.

3. Personalidades, partidos y políticas en el “nuevo” Consejo Europeo.

El cambio de rumbo de Europa hacia la derecha se mencionó con frecuencia en los medios de comunicación tanto antes, durante y después de Sevilla. La presunción parecía ser que ello iba a tener un impacto en las políticas del Consejo Europeo. Se ha dicho quizás lo suficiente ya para sugerir que éste no es el caso. El trasatlántico continuó su marcha tal como se esperaba mucho antes de las elecciones francesas.

Unas pocas consideraciones de carácter más general sobre los factores que determinan la influencia en el Consejo Europeo, por tanto, podrían servir como conclusión. En mi opinión, son cinco las especialmente importantes:

- La Presidencia. El titular de la Presidencia es casi invariablemente el jugador más importante en cualquier reunión del Consejo Europeo, independientemente del tamaño del país que lidere, o incluso del tiempo durante el cual haya sido miembro de la institución central de la Unión Europea. Los Consejos de Barcelona y Sevilla confirmaron este punto una vez más. Barcelona fue el Consejo de Aznar. Tuvo menos éxito en Sevilla, pero incluso cuando tuvo que ceder en ciertos puntos, fue él mismo y su equipo de Presidencia quienes habían determinado ampliamente los términos del debate en primer lugar.

- El tamaño del país. Los estados grandes no gobiernan y, tal como demostró el debate sobre la reforma del Consejo en Sevilla, incluso se puede bloquear una postura patrocinada por los cinco estados grandes. Los líderes de los estados grandes, no obstante, comienzan con importantes ventajas, las cuales no son desafiadas ni siquiera por los defensores de los estados pequeños más militantes.

- Antigüedad. La antigüedad es importante en el club de la gente importante. Incluso un Canciller alemán tiene que trabajar duro, tal como descubrió Gerhard Schroeder. Del mismo modo, Juncker y Kok han obtenido gran autoridad por haber estado presentes durante tanto tiempo. Parte de la explicación del éxito de Costas Simitis al resistir las muy fuertes presiones a las que se le sometió en y desde Barcelona, sin lugar a dudas, se encuentra en la posición de la que goza actualmente como uno de los miembros más antiguos del club.

- Personalidad. Su importancia se puede exagerar fácilmente. Sin embargo, sí es importante. Guterres boxeó muy por encima de su peso por ser quien era. Kok destiló una autoridad amistosa. Aznar, incluso sin la Presidencia, es una persona con quien hay que tratar con la mayor seriedad. Lo mismo parece ser cierto de su sucesor, Rasmussen, quien ha tenido uno de los comienzos más brillantes en años recientes y que, sin lugar a dudas, crecerá en estatura debido a que asume la Presidencia al inicio de su carrera de primer ministro.

- Estar en línea con el partido. Es claro que es un factor, tal como sugieren las cenas comunes del Consejo de los Socialistas, ahora seriamente reducidos en número, y el Partido Popular Europeo, ahora mucho más grande. De los cinco factores enumerados aquí, sin embargo, es casi seguramente el de menos importancia. En Barcelona, Aznar inyectó nueva vida a un proceso lanzado en Lisboa por su buen amigo socialista Antonio Guterres. En Sevilla, casi la única crítica seria que se puede aducir contra él es que escuchó con mucha atención al populista primer ministro británico, quien al igual que Guterres pertenece al “otro bando”. Analizando más

profundamente la historia pasada del Consejo, el compañero de fatigas de Giscard d'Estaing era Helmut Schmidt, el de Helmut Kohl fue François Mitterrand.

El Consejo Europeo, sin lugar a dudas, cambiará a medida que cambien los miembros. Cambiará aún más debido a la ampliación. El “movimiento hacia la derecha”, sin embargo, será probablemente tan poco importante en el futuro como el “movimiento hacia la izquierda” demostró ser en la última mitad de la década pasada.

Documentos de trabajo/ Working papers
Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos:

- 1) *Documento de trabajo/Working paper 2002/01*
LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS, Florentino Portero.
29 de mayo de 2002

- 2) *Documento de trabajo/Working paper 2002/02*
SPANISH MEMBERSHIP OF THE EUROPEAN UNION REVISITED,
CHARLES POWELL
15 June, 2002

- 3) *Documento de trabajo/Working paper 2002/03*
¿ES AL QUIDA UNA AMENAZA PARA EUROPA?, JUAN AVILÉS
15 de julio de 2002

- 4) *Documento de trabajo/Working paper 2002/04*
SEMINARIO INTERNACIONAL: EL MUNDO UN AÑO DESPUÉS,
Stefano Silvestri, William Pfaff y Jorge Dezcallar
11 de septiembre de 2002

- 5) *Documento de trabajo/Working paper 2002/05*
RELACIONES HISPANO-MARROQUÍES: UNA COMPLEJA AGENDA
Carlos Echeverría Jesús
30 de septiembre de 2002

- 6) *Documento de trabajo/Working paper 2002/06*
**POR UN REFORZAMIENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE
SEGURIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA**
Martín Ortega Carcelén
1 de octubre de 2002

- 7) *Documento de trabajo/Working paper 2002/07*
**LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA
2002 Y EL RELANZAMIENTO DEL PROCESO DE BARCELONA**
Manuel Montobbio
2 de octubre de 2002

- 8) *Documento de trabajo/Working paper 2002/08*
¿PERDURARÁ LO “HISPANO” EN USA?
María Jesús Criado
28 de octubre de 2002

- 9) *Documento de trabajo/Working paper 2002/09*
**PRIMEROS RESULTADOS DEL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE EUROPA:
ENTRE LA PROFUNDIZACIÓN Y LA REFUNDACIÓN (2000-2002)**
Francisco Aldecoa Luzarraga
5 de noviembre de 2002

